

Werk in uitvoering

Verslaglegging Wmo-monitor MOVISIE 2007

Werkdocument

Auteurs Vasco Lub
Ard Sprinkhuizen

Datum Utrecht, april 2008
© MOVISIE

MOVISIE – Kennis en advies voor maatschappelijke ontwikkeling

MOVISIE verzamelt, ontwikkelt en verspreidt kennis en adviseert op het gebied van welzijn, zorg en sociale veiligheid. MOVISIE werkt voor en samen met overheden, burgerinitiatieven, professionele en vrijwilligersorganisaties met als doel de participatie en zelfredzaamheid van burgers te vergroten. Centrale thema's daarbij zijn vrijwillige inzet, mantelzorg, kwetsbare groepen, leefbaarheid en huiselijk en seksueel geweld.

Kijk voor meer informatie op www.movisie.nl

COLOFON

Vasco Lub en Ard Sprinkhuizen
Utrecht, april 2008

© MOVISIE

Bestellen: www.movisie.nl

Inhoudsopgave

Deel 1 Context.....	1
Hoofdstuk 1 De uitvoering van de Wmo in beeld	2
1.1 Inleiding: van zorgen voor, naar zorgen dat.....	2
1.2 De Wmo in beeld: het onderzoek.....	3
Hoofdstuk 2 De Wmo: weg van de toekomst?	6
2.1 Aanleiding voor de Wmo	6
2.2 Het bereik van de Wmo.....	8
2.3 De invloed van de Wmo op de sociale infrastructuur	9
Deel 2 Wmo-monitor uitvoeringsorganisaties: analyse op hoofdlijnen.....	11
Hoofdstuk 1 Introductie.....	12
1.1 Achtergrondvariabelen	12
Hoofdstuk 2 Wmo in beeld	16
2.1 Aanbod en uitvoering	16
2.2 Organisatie en beleid	17
2.3 Context en omgeving	19
2.4 Evaluatief oordeel: rapportcijfers en stellingen	22
Deel 3 Conclusies	31
Hoofdstuk 1 De invloed van de Wmo op professionele instellingen	32
Hoofdstuk 2 De invloed van de Wmo op burgerorganisaties	37
Hoofdstuk 3 Slotbeschouwing: werk aan de winkel	40
Deel 4 Deelanalyse per organisatietype	42
Hoofdstuk 1 Zorg.....	43
1.1 Thuiszorginstellingen	43
1.2 Verpleeghuizen	53
1.3 Stichtingen Welzijn Ouderen (SWO's)	63
1.4 Mantelzorgsteunpunten.....	73
Hoofdstuk 2 Welzijn.....	83
2.1 Welzijnsorganisaties	83
2.2 Bibliotheeksector.....	95
2.3 Wooncorporaties.....	105
2.4 Vrijwilligerscentrales.....	115
Hoofdstuk 3 Civil Society.....	125
3.1 Civil Society.....	125
3.2 Burgervertegenwoordiging.....	135
Literatuur	145



Deel 1

Context

Hoofdstuk 1 De uitvoering van de Wmo in beeld

1.1 Inleiding: van zorgen voor, naar zorgen dat

In de achterliggende periode heeft de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) de gemoederen in Nederland flink bezig gehouden. De Wmo, voor alle duidelijkheid, is een wet die een beperkt deel van de AWBZ (met name de enkelvoudige huishoudelijke zorg, ofwel het verzorgen van de huishouding (zoals schoonmaken, boodschappen)), de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) en de Welzijnswet samenhangend onder een gemeentelijk regime brengt. Decentralisatie van sociaal beleid, zowel voor individuele voorzieningen en diensten als voor collectieve goederen. Daarmee is de Wmo een onopgemerkt staaltje van vernieuwing van het gebouw van de verzorgingsstaat. Een staaltje dat in zijn betekenis en potentiële consequenties voor burgers nog verder reikt dan bijvoorbeeld de vernieuwing van het ziektekostenstelsel. De Wmo legt een groot deel van de verantwoordelijkheid van het “samen leven” en met name het “samen zorgen” terug bij individuele burgers en burgers in hun sociale verbanden.¹

De gemoederen waren en zijn echter vooral bezig met de consequenties die de overheveling van een deel van de AWBZ-zorg naar de Wmo heeft. Niet helemaal onterecht, omdat de overheid de plicht heeft om te zorgen dat de meest kwetsbare burgers de ondersteuning blijven krijgen die ze nodig hebben. Inmiddels hebben de verantwoordelijke gemeenten dit deel van de implementatie van de Wmo weten te regelen. De aandacht zal de komende tijd dan ook verschuiven naar de implementatie van de Wmo als brede participatiewet.

Het eenzijdige beeld van de Wmo als ‘zorgwet’ verschuift hiermee naar de achtergrond. Het gaat ook over actief burgerschap en mantelzorg, over burgerinspraak, over ontmoeting en gemeenschapszin en over de inrichting van leefbare wijken en dorpen. Met de uitvoering van de Wmo zijn daarom naast organisaties in de thuiszorg, een waaier van verschillende organisaties gemoeid zoals welzijnsinstellingen, wooncorporaties, bibliotheken én de collectieve verbanden van burgers zelf – vrijwilligersorganisaties, cliëntraden, bewonersverenigingen. Deze organisaties en verbanden bewegen zich op het brede speelveld van het lokaal sociaal beleid. Zij staan voor de taak de wet van papier naar praktijk te brengen. Maar het is nog onduidelijk wat de invloed is van de Wet maatschappelijke ondersteuning op al deze verschillende spelers. Komen zij in beweging? Passen zij hun aanbod en beleid aan op prestatievelden van de Wmo? Hoe (re)organiseert het speelveld van het lokaal sociaal beleid zich? En wat zijn de gevolgen voor de omgeving - de burgers en cliënten - van deze organisaties? Naar die vragen doet MOVISIE de komende jaren onderzoek. Ons doel reikt daarbij verder dan de buitenwereld te informeren over de veranderingen die uitvoeringsorganisaties met de intrede van de Wmo ondergaan. We bieden tevens handreikingen waarmee uitvoeringsorganisaties hun handelen in het licht van de Wmo kunnen optimaliseren. Ook zal MOVISIE in haar rapportages aanbevelingen doen naar de rijksoverheid en landelijke politiek. In dit rapport presenteren we de eerste bevindingen van het verkennende onderzoek dat werd uitgevoerd in 2007.

¹ Impliciet worden de leerstukken van de “soevereiniteit in eigen kring” of het “subsidiariteitsbeginsel” van de respectievelijk protestantse en katholieke zuil in ere hersteld. Kort door de bocht behelzen deze leerstukken het principe, dat in eigen kring de rechten, vrijheden en verantwoordelijkheden liggen om voor elkaar te zorgen, en dat de staat slechts dan inspringt als hieraan niet kan worden voldaan.

1.2 De Wmo in beeld: het onderzoek

Het onderzoek dat MOVISIE uitvoert richt zich in eerste instantie op de gevolgen die de Wmo heeft op uitvoeringsorganisaties en op de manier waarop deze organisaties met de Wmo omgaan. De primaire focus ligt dus niet bij de gemeenten als regisseur van de implementatie van de Wmo, maar juist op de gevolgen die deze regiefunctie (al dan niet) heeft op het gedrag van de spelers in het veld van het sociaal beleid. Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) zal zich de komende jaren in opdracht van het Ministerie van VWS bezighouden met het evaluatieonderzoek naar de uitvoering van de Wmo door gemeenten.

De uitvoeringsorganisaties die binnen het kader van dit onderzoek vallen zijn onderdeel van de sociale infrastructuur². Gezien de kernactiviteiten en maatschappelijke functie van het kennisinstituut MOVISIE ligt de focus op de eerste 7 prestatievelden van de Wmo. Uitvoeringsorganisaties die vallen onder prestatievelden 8 en 9 (ambulante verslavingszorg en OGGZ) zijn niet direct benaderd. Wel worden alle organisaties die in het onderzoek zijn betrokken bevroegd op hun rol en activiteiten binnen álle prestatievelden. De volgende uitvoeringsorganisaties zijn in dit onderzoek meegenomen.

Zorg:

1. Organisaties op het gebied van de thuiszorg
2. Verpleeg- en verzorgingshuizen
3. Stichtingen Welzijn Ouderen
4. Mantelzorgsteunpunten

Welzijn:

1. Welzijnsorganisaties
2. Bibliotheken
3. Wooncorporaties
4. Vrijwilligerscentrales

Civil Society:

1. Organisaties binnen het domein van de civil society (vrijwilligersorganisaties, verenigingen, religieuze organisaties etc.)
2. Burgervertegenwoordiging (wijk- en dorpsraden, cliëntenraden, stuurgroepen, burgerplatforms etc.)

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

In hoeverre veranderen uitvoeringsorganisaties hun aanbod, beleid, uitvoering, structuur en bedrijfsvoering door de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning en wat zijn de gevolgen voor deze organisaties en hun omgeving?

² De sociale infrastructuur kan worden omschreven als het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden (buurten, groepen, gezinnen) samen kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving (Engbersen & Sprinkhuizen 1998). In de definitie wordt een onderscheid gemaakt in een formele en informele component. De formele component wordt gevormd door de organisaties, diensten en voorzieningen die burgers op enigerlei wijze professionele ondersteuning bieden. De informele component wordt gevormd door burgers die individuele of in collectieve verbanden of vrije associaties zelf bijdragen aan de sociale infrastructuur. Deze informele component van de sociale infrastructuur wordt ook wel geassocieerd met de *civil society*.

Op basis van deze centrale vraag zijn binnen drie thema's deelvragen geformuleerd:

Aanbod en uitvoering:

- In hoeverre passen zij hun aanbod aan op de prestatievelden van de Wmo?
- Op welke terreinen van aanbod veranderen organisaties?
- Welk effect heeft de systematiek van de openbare aanbesteding op de uitvoeringspraktijk van organisaties?
- Er zijn aanwijzingen dat afzonderlijke Wmo-doelstellingen soms moeilijk verenigbaar zijn (bijvoorbeeld meedoen in de openbare aanbesteding en samenwerken met andere organisaties). Hoe gaan organisaties om met conflicterende doelstellingen en ideologieën van de Wmo?

Organisatie en beleid:

- Wat voor interne veranderingsprocessen maken uitvoeringsorganisaties door?
- In hoeverre buigen uitvoeringsinstellingen om van een budgetovereenkomst met de gemeente naar een meer prestatiegerichte manier van werken?
- In hoeverre veranderen uitvoeringsorganisaties hun doelstellingen door de komst van de Wmo?
- Welke gevolgen heeft de Wmo voor het personeelsbeleid van uitvoeringsinstellingen?

Context en omgeving:

- In hoeverre veranderen uitvoeringsorganisaties hun extern beleid?
- Hoe ziet in dit verband de interactie vanuit het eigen organisatieperspectief met andere organisaties eruit?
- Waardoor kenmerkt zich de relatie met burgers en klanten?
- In welke mate profileren uitvoeringsorganisaties zich op terreinen die met andere instellingen overlappen? Gaan zij met elkaar de concurrentie aan? Zoeken zij de samenwerking? Of trekken zij zich terug op bepaalde terreinen van aanbod?
- Welke globale verschillen zijn er te zien in de veranderingsprocessen tussen de verschillende organisatietypen?

Er is getracht met deze vragen de hele branche te benaderen³. Uiteindelijk hebben bijna 400 organisaties de uitgebreide enquête ingevuld. Er is hier géén sprake van een representatieve steekproef. De organisaties die de enquête uiteindelijk hebben ingevuld hebben dit gedaan op eigen initiatief. Echter: de hoeveelheid van de organisaties die hebben gereageerd, de spreiding over de verschillende domeinen, én de triangulatie door andere onderzoeksresultaten in deze rapportage te betrekken schetsen een redelijk betrouwbaar beeld van de eerste implementatieperikelen van de Wmo in 2007⁴.

³ In het voorjaar van 2007 is de web-enquête onder alle uitvoeringsorganisaties van de Wmo onder de aandacht gebracht.

⁴ In de rapportage die medio juni 2008 zal verschijnen worden expliciet de andere onderzoeksbronnen betrokken.

In deze rapportage presenteren we een overzicht van de resultaten en een analyse van de enquête. De vragenlijsten in de Wmo-monitor zijn dusdanig opgesteld dat zij zoveel mogelijk antwoord geven op de vraag of de Wmo iets in beweging zet bij uitvoeringsorganisaties.

Naast deze enquête heeft MOVISIE een aantal andere onderzoeken lopen naar de invoering van de Wmo en de consequenties voor de uitvoeringsorganisaties:

- Een interviewcyclus, gekoppeld aan de Wmo-monitor onder uitvoeringsorganisaties, waarin de gestelde vragen in de monitor worden uitgediept.
- Een frontliniepanel, waarin uitvoerend medewerkers worden bevraagd naar de consequenties van de invoering van de Wmo in de dagelijkse beroepspraktijk.
- Projectregistraties binnen MOVISIE, waarin wordt gekeken welke innovaties er in het kader van de Wmo worden gepleegd door maatschappelijke organisaties.
- Een analyse van de berichtgeving over de Wmo in de landelijke media.

In een tweede rapportage⁵ zullen de resultaten van deze verschillende onderzoeken thematisch worden samengepakt. In onderhavig document worden alleen de resultaten van de Wmo-monitor gepresenteerd.

Deze rapportage bestaat uit vier delen. In dit eerste deel wordt de context van de Wmo nader in beeld gebracht. In de volgende paragraaf wordt eerst kort een nadere duiding gegeven van de Wmo en de contexten waarin de invoering van de wet kan worden gezien. In deel twee worden de resultaten van de monitor op een geaggregeerd niveau beschreven. Daarin komen achtereenvolgens de gevolgen voor het aanbod en de uitvoering, de organisatie en het beleid, en de context en omgeving aan bod. Daarbij wordt telkens gekeken naar de specifieke betekenis voor de afzonderlijke domeinen zorg, welzijn en civil society. In dit deel worden ook de evaluatieve oordelen van de uitvoeringsinstellingen aan de hand van rapportcijfers en enkele stellingen over de Wmo gepresenteerd. In deel drie trachten we, op basis van de enquête, maar ook op basis van andere bronnen, enkele conclusies te trekken over de invloed van de Wmo op professionele organisaties en burgerorganisaties. We sluiten dit deel af met een tentatieve slotbeschouwing. In deel vier, ten slotte, ontrafelen we de resultaten van de Wmo-monitor gedetailleerd per sector, geordend naar de verschillende domeinen⁶.

⁵ Het rapport zal naar verwachting in juni 2008 worden gepresenteerd.

⁶ Voor informatie over het bronnenmateriaal (wav-bestand (SPSS)) kan contact worden opgenomen met de onderzoekers: v.lub@movisie.nl of a.sprinkhuizen@movisie.nl

Hoofdstuk 2 De Wmo: weg van de toekomst?

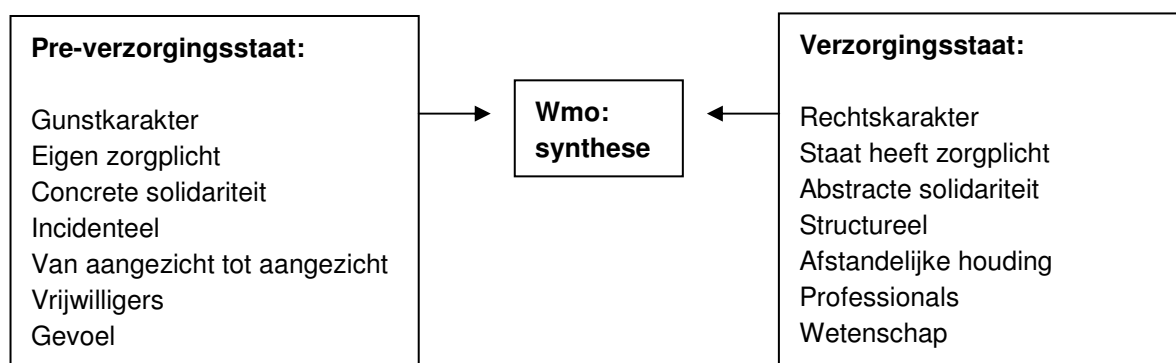
2.1 Aanleiding voor de Wmo

De directe aanleiding van de Wmo ligt in de sterke kostenstijging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). In de jaren voorafgaande aan de Wmo namen de aanvragen voor de AWBZ sterk toe en met de verwachte vergrijzing zouden de kosten op de lange termijn onbeheersbaar worden. De overheid zag in het overhevelen van budgetten van de landelijke overheid naar gemeenten een antwoord om deze kostenstijging in de zorg te beperken. Met de invoering van de Wmo is de overheidsverantwoordelijkheid voor zorgbehoevenden daarmee primair bij gemeenten komen te liggen. Gelden van de AWBZ zijn overgeheveld naar één gemeentelijk Wmo-budget. De gedachte hierachter: gemeenten kennen hun burgers en kunnen beter beoordelen of zorg(aan)vragen terecht zijn én met welke middelen, voorzieningen en menskracht aan deze vragen tegemoet kan worden gekomen. De invoering en uitvoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten door gemeenten had immers laten zien dat gemeenten hier, uiteindelijk, de goede vorm hebben weten te vinden. De gedachte achter de decentralisatie was natuurlijk ook, dat gemeenten uiteindelijk, juist doordat ze dicht op de burger zitten, een hoog kostenbewustzijn aan de dag zouden leggen, daarin ondersteund door de (verplichte) aanbesteding van de diensten en voorzieningen die in het kader van de Wmo worden aangeboden. De kritischer indicatiestelling voor zorgbehoevenden door veel gemeenten is dus voor een deel te verklaren uit het feit dat gemeenten de uitgaven op het terrein van de huishoudelijke zorg nu in hun eigen portemonnee voelen. Er zit echter ook een meer principiële kant aan deze kritische indicatiestelling, en die reikt verder dan het voormalige AWBZ-deel van de Wmo.

De indirecte aanleiding van de Wmo vindt zijn oorsprong in de herziening van de verzorgingsstaat. Al sinds de jaren zeventig is de vormgeving van de verzorgingsstaat permanent onderwerp van discussie en strijd (WRR 2006). De laatste decennia zocht de overheid meer dan eens naar oplossingen om de stijgende kosten van de verzorgingsstaat te beteugelen. Volgens Van Eerten (2007:13) resulteerde dit in “een meer bedrijfsmatige benadering van overheidstaken en een herijking van de verantwoordelijkheden tussen het Rijk, lagere overheden, maatschappelijke instellingen en burgers”. Van Eerten ziet de Wmo als één van de antwoorden op de vragen waarmee de samenleving als gevolg van demografische, sociaal-culturele en sociaaleconomische ontwikkelingen de komende jaren wordt geconfronteerd. De kenmerken van de Wmo zijn dus geworteld in eerdere discussies over de herziening van de verzorgingsstaat en pogen tegelijk een antwoord te bieden op de vraagstukken die voortkomen uit een veranderende samenleving. De Wmo belichaamt een samenlevingsvisie waarin een krachtige sociale structuur (gemeenschap), zelfredzaamheid, maatschappelijke betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid de boventoon voeren⁷. Tegelijkertijd echter, gaat zij uit van het neoliberale principe van de marktwerking in het overheidsbeleid.

⁷ Zie regeerakkoord Kabinet Balkenende II (2003-2006)

Bovenal doet de Wmo een beroep op burgers en middenveldpartijen in de civil society. Het denken hierover in termen van de verzorgingsstaat is door Uyterlinde et al. (2007) uitgewerkt in het model van de Wmo-synthese. De auteurs grijpen hierbij terug op het werk van de socioloog De Swaan. In zijn boek *Zorg en de Staat* (1989) behandelt De Swaan de rol van de staat als hoeder en beschermer van de moderne burger. Gedurende de inrichting van de naoorlogse verzorgingsstaat nam overheidszorg steeds meer de plaats in van onderling hulpbetoon. Volgens De Swaan ontstond dit uit een algemeen besef dat mensen niet zelf hoeven te zorgen, maar dat ze ervoor moeten zorgen dan anderen voor hen zorgen. Het model van de Wmo-synthese zet het moderne sociale denken van De Swaan af tegen het oude sociale denken van voor de opkomst van de verzorgingsstaat. In deze benadering wordt de Wmo dus níet beschouwd als een maatregel die teruggrijpt op achterhaalde gemeenschapszin en omgangsvormen (zoals wel eens wordt beweerd), maar vormt de wet een synthese van moderne en traditionele uitgangspunten over zorg en solidariteit.



Schema 1.1: De Wmo-synthese. (Bron: Uyterlinde, Engbersen & Neefjes, 2007)

2.2 Het bereik van de Wmo

Het eindperspectief van de Wmo is een samenhangend lokaal beleid op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning. Dit vindt zijn concrete uitwerking in negen prestatievelden. Op deze terreinen moeten gemeenten beleid voeren:

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

In de wettekst wordt niet expliciet aangegeven welke beleidsterreinen tot het algemene maatschappelijke zorgbeleid van de gemeente behoren. Er is een grote gemeentelijke beleidsvrijheid om de prestatievelden die in de wet worden genoemd in te vullen. Gemeenten kunnen er dus voor kiezen om binnen het Wmo-budget bepaalde accenten te leggen. Dit impliceert wel dat zij bewust of onbewust inleveren op andere voorzieningen (RMO 2006). Niettemin brengt de wet een aantal verplichtingen voor gemeenten met zich mee. Zo zijn gemeenten verplicht burgers te informeren, adviseren en te ondersteunen (loket, cliëntondersteuning) op het terrein van de Wmo en kunnen burgers en gemeenteraad het lokaal bestuur aanspreken op resultaten. Ook wordt van de gemeente verlangd dat zij de regie voert op het terrein van wonen, zorg en welzijn. De gemeente dient daarnaast ook alle burgers te betrekken bij het beleid (zowel in de voorbereiding als bij de implementatie). Dat geldt dus ook voor de moeilijk bereikbare groepen en individuen. Tot slot is de gemeente verantwoordelijk voor de invulling van lacunes: indien bijvoorbeeld onderdelen van het lokaal sociaal beleid niet door marktpartijen verzorgd kunnen worden, dient de gemeente zelf verantwoordelijkheid te nemen. Kortom: er wordt nogal wat gevraagd, zowel van de gemeente, als van de maatschappelijke ondernemingen, als van de burgers zelf.

2.3 De invloed van de Wmo op de sociale infrastructuur

Het is dan ook zeer waarschijnlijk dat de Wmo sluipenderwijs grote consequenties gaat hebben voor de positionering en bedrijfsvoering van organisaties in het speelveld van de sociale infrastructuur, de onderzoeksgroep die in dit rapport centraal staat. Vooruitlopend op de bevindingen van het onderzoek, schetsen wij in dit hoofdstuk een aantal mogelijke trends (zie ook Lub en Sprinkhuizen 2007).

De positionering van uitvoeringsorganisaties

Te verwachten valt dat de Wmo gevolgen zal hebben voor de positionering van uitvoeringsorganisaties. Voorheen was de sociale infrastructuur vrijwel uitsluitend het domein van de klassieke zorg- en welzijnsorganisaties, maar inmiddels dienen zich ook andere spelers aan: de wooncorporaties, sportverenigingen, scholen, vrijwilligersorganisaties en zelfs het bedrijfsleven (winkeliersverenigingen) laat zich niet onbetuigd. De mogelijkheid bestaat dat op sommige terreinen deze nieuwe spelers de klassieke spelers gaan verdringen. De komst van de Wmo kan deze ontwikkeling in een stroomversnelling brengen want nu gemeenten aan de slag gaan met de prestatievelden van de wet worden sociale thema's meer integraal benaderd. Hierdoor boeten oude banden met klassieke organisaties aan betekenis in. Het gaat er immers niet meer om wíe het doet, áls het maar gedaan wordt.

In de grote steden manifesteren wooncorporaties zich bijvoorbeeld als maatschappelijke ondernemers. Het rendement van het investeren in buurten zit immers niet alleen in de prijs van het onroerend goed, maar met name in de "roerende goederen", de bewoners en de kwaliteit van hun onderlinge verbondenheid. Dat wooncorporaties investeren in leefbaarheid was al bekend maar de grens tussen activiteiten gericht op een leefbare woonomgeving en activiteiten gericht op samenlevingsopbouw vervaagt. In veel stedelijke gebieden bewegen veel wooncorporaties zich daarmee nadrukkelijk op het terrein van de welzijnsinstellingen. Wooncorporaties beschikken bovendien in toenemende mate over de ambitie om tal van welzijnstaken over te nemen. Daarbij komt dat corporaties zich ook meer op het terrein van de zorg gaan manifesteren. Extramuralisering van bijvoorbeeld begeleid wonen van psychiatrische patiënten, tweede kans beleid, maar ook zorgwoningen en woonservicezones worden in toenemende mate met betrokkenheid van corporaties gerealiseerd.

Door de extramuralisering zijn er ook op andere terreinen verschuivingen zichtbaar. Zorginstellingen bezinnen zich bijvoorbeeld op het leveren van welzijnsdiensten. Diensten die voorheen bijvoorbeeld door de welzijnsinstellingen werden verzorgd als dagbesteding (soezen), maaltijdservice, klussendiensten en sociale alarmering. Het aanbod van sommige welzijnsinstellingen vertoont ook zorgcomponenten. Het gaat dan om bijvoorbeeld actieve huisbezoeken ter signalering van sociaal isolement. Deze verschuiving van het dienstenaanbod kan er voor zorgen dat zorg- en welzijnsinstellingen elkaar op sommige terreinen gaan verdringen. Het meest sprekende bericht van verdringing is natuurlijk het schoonmaakbedrijf dat de enkelvoudige huishoudelijke zorg overneemt van de thuiszorginstelling, daarover is al veel gezegd en geschreven (hoewel dit nog nergens in de praktijk heeft plaatsgevonden). De kwaliteit van de zorg is voor de meeste gemeenten nog altijd het belangrijkste beoordelingscriterium bij aanbestedingsprocedures. Toch valt niet uit te sluiten dat door financiële druk en een puriteinse naleving van de Europese aanbestedingsregels sommige gemeenten zich in de toekomst genoodzaakt voelen om meer prijsgericht aan te besteden.

De bedrijfsvoering van uitvoeringsorganisaties

Naast een herverkaveling van het institutionele veld heeft de komst van de Wmo mogelijk ook consequenties voor de interne bedrijfsvoering van uitvoeringsinstellingen. Te verwachten valt dat de uitgangspunten van de wet professionele organisaties zal dwingen tot nieuwe werkwijzen, procedures en personeelsbeleid. De wens van de overheid om meer vraaggericht en vraaggestuurd te werken dwingt instellingen om de behoeften van (kwetsbare) groepen goed in beeld te brengen en hier adequaat en efficiënter op in te spelen. Ook wordt het afleggen van rekenschap over resultaat belangrijker. Door de decentralisatie van landelijke budgetten naar één Wmo-budget voelen gemeenten de uitgaven op het gebied van zorg en welzijn nu in hun eigen portemonnee en zij willen dus 'value for money'. Bij lokale overheden bestaat daardoor de behoefte de subsidierelatie met de professionele organisaties meer resultaatgericht vorm te geven. Een gemeente wil meetbare resultaten. Welzijnsinstellingen moeten bijvoorbeeld helder kunnen formuleren op welke wijze en tegen welke kosten zij de gewenste resultaten willen bereiken. Hoe gaan instellingen hier mee om? Zoeken de instellingen de 'easy way out' en worden alleen doelstellingen gerealiseerd die eenvoudig haalbaar zijn en worden de moeilijke doelgroepen genegeerd (afoming)? Wordt de controle op uitvoerende medewerkers uitgebreid? Of krijgt deskundigheidsbevordering een meer prominente plaats in het personeelsbeleid en wordt meer overgelaten aan de discretionaire ruimte en de professionele ambachtelijkheid?

De invloed van de Wmo op burgerverbanden

Ook de invloed van de Wmo op alle mogelijke vormen van burgerverbanden is potentieel erg groot. In de aanloop naar de invoering is door veel verschillende partijen gewezen op de mogelijke overbelasting van bijvoorbeeld mantelzorgers en het irreële beroep dat de Wmo zou doen op de extra inzet van verenigingsleven, buurtbewoners, ouderenorganisaties en de vrijwillige inzet in de samenleving als geheel. Hoewel Nederland een relatief hoog niveau van vrijwillige inzet kent (zie bijvoorbeeld SCP 2007), is het maar de vraag of deze betrokkenheid het beroep dat de Wmo hierop expliciet en impliciet doet kan opvangen. Ook kan de vraag worden gesteld of er sowieso nog rek zit in mogelijkheden van burgers om zich nog verder in te spannen om hun medeburgers en -bewoners bij te staan.

Dit laat onverlet dat zich met de invoering van de Wmo er zich een veranderend speelveld aandient, waarop gemeenten en maatschappelijke organisaties zich een nieuwe verhouding aan zullen moeten meten ten opzichte van het grote scala aan vrijwillige verbanden dat zich in de buurten en binnen de verschillende doelgroepen ophoudt. Er zal een nieuwe balans gevonden moeten worden tussen de vrijwillige inzet op tal van niveaus en de professionele inzet en ondersteuning. Belangrijkste leidraad is misschien wel, dat het in de Nederlandse verhoudingen niet gaat om communicerende vaten ("hoe minder professionele inzet, des te meer vrijwillige inzet"), maar dat juist de inzet van de twee componenten elkaar versterkt (Tonkens 2002).

Deel 2

Wmo-monitor

uitvoeringsorganisaties:

analyse op hoofdlijnen

Hoofdstuk 1 Introductie

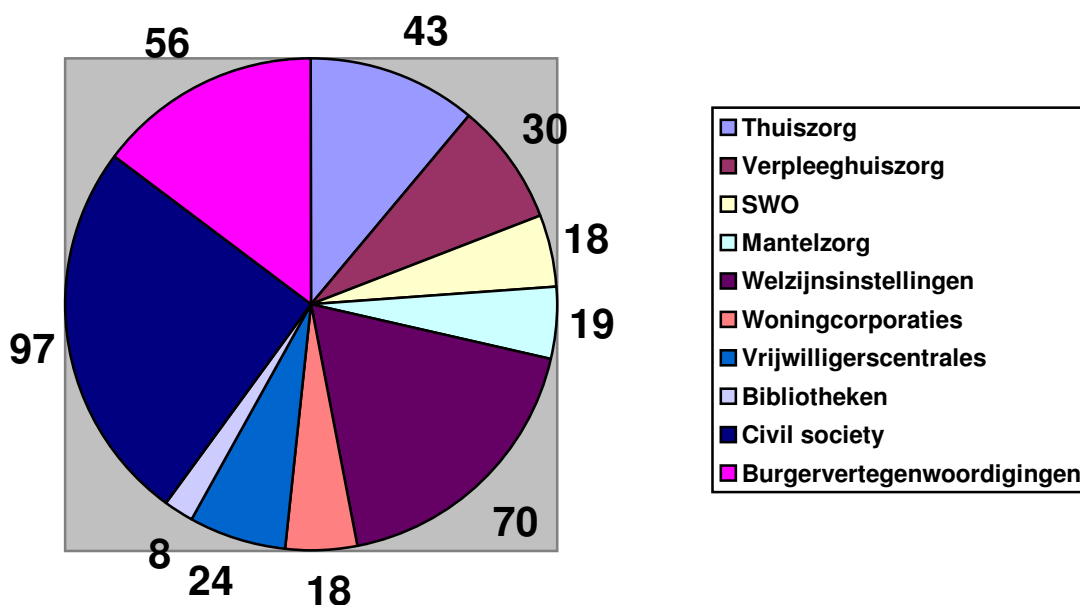
In dit deel van de rapportage over de resultaten van de Wmo-monitor onder uitvoeringsorganisaties schetsen we de uitkomsten op een geaggregeerd niveau. Niet alle variabelen zijn in dit deel opgenomen, omdat een belangrijk deel van de vragenlijsten sectorspecifiek zijn opgesteld (zie deel 4 voor een analyse per organisatietype). De opbouw van dit deel is als volgt. Eerst worden de achtergrondvariabelen langsgelopen, waardoor de respondenten in perspectief kunnen worden geplaatst. Vervolgens wordt in hoofdlijnen ingegaan op de resultaten van het onderzoek op de respectieve terreinen aanbod en uitvoering, organisatie en beleid en context en omgeving. Dit deel wordt afgesloten met een presentatie van rapportcijfers die de uitvoeringsorganisaties geven aan de Wmo en hun reactie op een aantal stellingen die het hart en de ziel van de Wmo raken.

1.1 Achtergrondvariabelen

Herkomst respondenten

Aan de Wmo-monitor hebben 383 organisaties uit het maatschappelijk middenveld deelgenomen. Zij waren afkomstig uit de thuiszorg, verpleeghuizen en verzorgingshuizen, stichtingen welzijn ouderen, mantelzorgsteunpunten, welzijnsinstellingen, wooncorporaties, vrijwilligerscentrales en steunpunten, bibliotheken, de civil society en burgervertegenwoordigingen⁸.

Figuur 1: Vertegenwoordigde sectoren



⁸ In het onderzoek maken we een onderscheid tussen organisaties uit de civil society en burgervertegenwoordigingen. Hoewel in sommige gevallen sprake is van een grijs gebied is het essentiële onderscheid, dat burgervertegenwoordigingen zich vooral bezig houden met participatie in het beleid (van professionele organisaties en het (lokale) bestuur. De organisaties uit de civil society participeren primair in onderlinge sociale verbanden van burgers onderling en zetten zich direct in in hun leefomgeving.

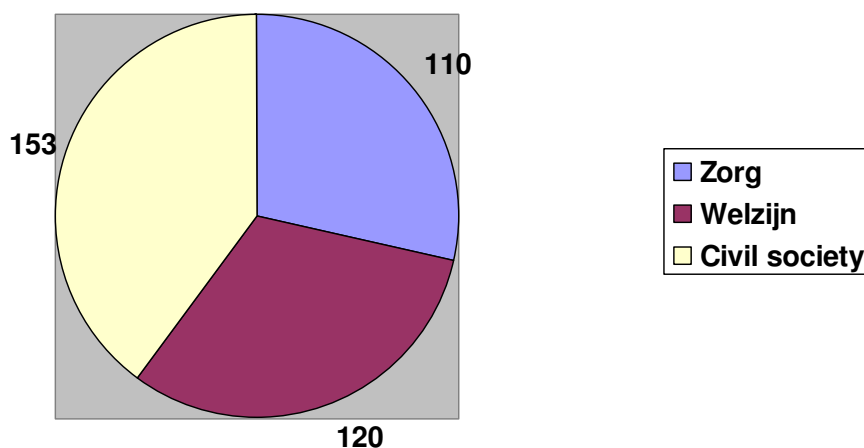
De organisaties zijn ten behoeve van de analyse geclusterd in een drietal domeinen : Zorg, Welzijn en Civil Society. In tabel 1 is de toedeling van de sectoren over deze domeinen weergegeven. Deze domeinen zullen worden gehanteerd bij de geaggregeerde analyse van de gegevens van de monitor. De analyses en gegevens per sector zijn in detail uitgeschreven en treft u aan in deel 4 van deze rapportage.

Tabel 1: toedeling van sectoren naar domeinen

Domein	Sectortoedeling	N
Zorg	Thuiszorg	43
	Verpleeghuiszorg en verzorgingshuizen	30
	Stichtingen Welzijn Ouderen	18
	Mantelzorgsteunpunten	19
Welzijn	Welzijnsinstellingen	70
	Wooncorporaties	18
	Vrijwilligerscentrales en –steunpunten	24
	Bibliotheken	8
Civil society	Civil Society	97
	Burgervertegenwoordigingen	56
Totaal		383

De verdeling over de drie domeinen is grafisch weergegeven in figuur 2. Daaruit blijkt dat er over de drie domeinen een redelijk evenwichtige vertegenwoordiging ontstaat.

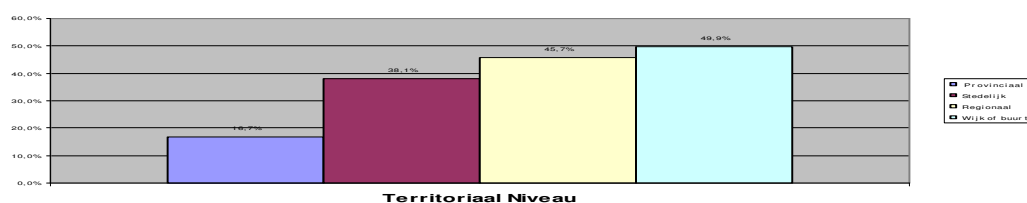
Figuur 2: Betrokken domeinen



Territoriaal niveau

De meeste (professionele) organisaties zijn actief op stedelijk of regionaal niveau. Bijna de helft van de respondenten biedt zijn diensten óók aan op het niveau van de wijk of buurt. Een klein deel (16%) is ook op provinciaal niveau actief. Ondanks de vaak hogere organisatorische schaalniveaus, is het niveau van de wijk of buurt als interventie- of aanbodniveau dus relatief in trek.

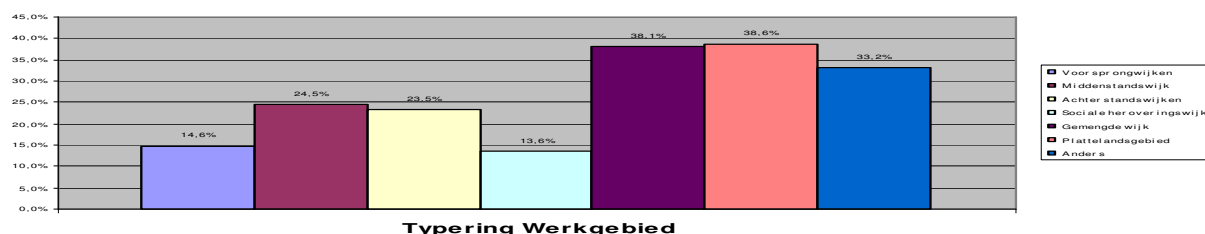
Figuur 3: Territoriaal niveau



Werkgebied

De deelnemende organisaties is gevraagd om te typeren in wat voor werkgebied zij opereren. De keuze werd daarbij gegeven tussen deels gebruikelijke typeringen, en deels typeringen die zijn te herleiden tot het rapport Vertrouwen in de Buurt (WRR 2005) (zie figuur 4). Opmerkelijk is, dat relatief veel respondenten blijken te opereren in het landelijk gebied. 38% werkt in gemengde wijken, een kwart in 'middenstandswijken', 23% in achterstandswijken, 15% in voorsprongwijken en 14% in sociale heroveringswijken. Een relatief groot aantal respondenten (één derde) geeft aan zich niet in deze typeringen te herkennen. Wat wel duidelijk is, is dat veel organisaties zich niet beperken tot één werkgebied, maar breder inzetbaar zijn.

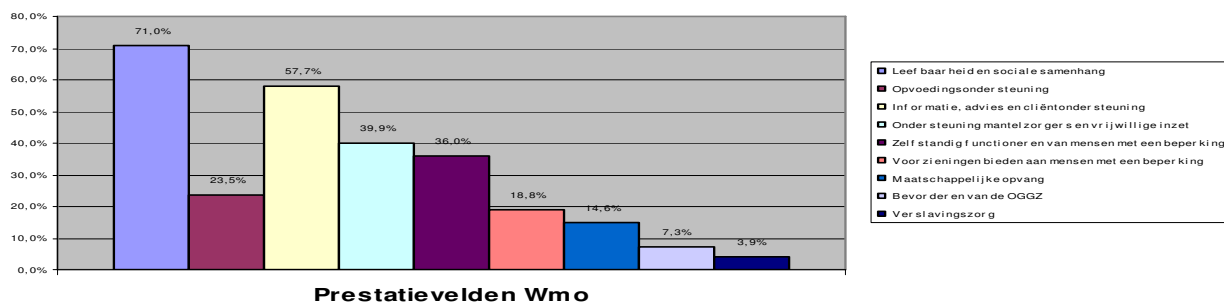
Figuur 4: Werkgebied



Prestatievelden

Het prestatieveld van de Wmo waarop de meeste organisaties zich manifesteren is Leefbaarheid en sociale samenhang. Dit is aan een kant opmerkelijk, aan de andere kant niet. Opmerkelijk, omdat dit prestatieveld niet de kernactiviteit van veel instellingen is, maar toch veel instellingen hun activiteiten uitbreiden naar dit prestatieveld of hun kernactiviteiten daarin een plaats willen geven. Niet opmerkelijk, omdat het prestatieveld veel ruimte biedt aan een eigen invulling en ook een 'hoera-begrip' is. Wie wil nou niet werken aan leefbaarheid en sociale samenhang (29% in dit geval)? Informatie, advies en cliëntondersteuning is hierna met meest populaire prestatieveld. De prestatievelden die te maken hebben met opvoedingsondersteuning en maatschappelijke opvang scoren relatief laag (figuur 5). Geen enkel prestatieveld blijft echter onbenoemd.

Figuur 5: Prestatievelden



Hoofdstuk 2 Wmo in beeld

Om de uitvoering en implicaties van de Wmo voor uitvoeringsorganisaties in beeld te krijgen is dus een kleine vierhonderd organisaties die het brede Wmo spectrum beslaan uitvoerig bevraagd op de consequenties van de Wmo op drie domeinen: aanbod en uitvoering, organisatie en beleid en context en omgeving. In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten op een geaggregeerd niveau. Dat wil zeggen dat we de resultaten van de Wmo-monitor onder de verschillende sectoren van de uitvoeringsorganisaties samenbundelen. Dat gebeurt op twee manieren. In eerste instantie zullen de resultaten worden besproken voor de domeinen zorg, welzijn en civil society. Vervolgens zal bekeken worden of en hoe er verschillen aangetroffen worden tussen de drie domeinen.

2.1 Aanbod en uitvoering

Omdat voor de verschillende sectoren specifieke vragen zijn gesteld naar de implicaties van de Wmo voor het aanbod van de organisatie, zijn deze resultaten uitsluitend beschikbaar binnen de deelrapportages in deel 4. Op het gebied van de uitvoering zijn vragen voorgelegd over de administratieve lasten, de tijd die wordt besteed aan overleg en de reikwijdte van het werkgebied (i.e. is men bijvoorbeeld onder invloed van de Wmo meer gefocust op achterstandswijken).

Toename administratieve lasten en overleg

Als het gaat om de administratieve lasten, meldt ruim 50% dat deze zijn toegenomen. 38% meent dat ze gelijk zijn gebleven. 40% van de ondervraagden legt voor de verschuiving een directe relatie met de Wmo. 44% verwacht dat de administratieve lasten onder invloed van de Wmo in de toekomst zullen toenemen. Overigens zijn er grote verschillen tussen de verschillende domeinen. Binnen het domein welzijn meldt 48% een toename, binnen het domein civil society 40%, maar binnen het domein zorg wordt door 70% een toename van de administratieve lasten geconstateerd. De tijd die gestoken wordt in overleg laat grofweg een zelfde patroon zien. 54% meldt een toename, 45% legt een direct verband met de Wmo en 43% verwacht dat de tijd die in overleg wordt gestoken in de toekomst onder invloed van de Wmo zal toenemen. Ook hier zijn weer verschillen tussen de domeinen, waarbij opvalt dat binnen het domein civil society maar liefst 26% een sterke toename constateert (en 21% enige toename). Binnen het domein welzijn meldt totaal 54% een toename van het overleg, binnen de zorg is dat 63%. De reikwijdte van het werkgebied lijkt vooralsnog niet sterk te veranderen. 46% geeft aan dat dit gelijk is gebleven, een kwart meldt wel een uitbreiding. 20% verwacht in de toekomst wel een vergroting onder invloed van de Wmo. Meer dan de helft ziet hier in de toekomst geen beweging in optreden. Overigens meldt 37% van de instellingen binnen het domein welzijn een toename om het werkgebied uit te breiden, en 30% van de zorgorganisaties.

2.2 Organisatie en beleid

De organisaties is een aantal vragen voorgelegd over de consequenties die de Wmo heeft voor de (interne) organisatie en het beleid. Er is onder andere gevraagd naar de financiële consequenties (toe- of afname van structurele en projectsubsidies en de totale begroting, de personele consequenties (capaciteit, het werken met vrijwilligers, scholing), sturing (controle op werkzaamheden, afrekenen op prestaties) en naar de kans op reorganisaties als gevolg van de Wmo.

Structurele financiering neemt af, projectfinanciering neemt toe

Ruim honderd organisaties hebben geen structurele subsidierelatie met de overheid. Van de resterende 261 organisaties geeft 36% aan dat de structurele subsidie is afgenomen, bij 51% is die gelijk gebleven en 13% geeft een toename te kennen. Het beeld voor de toekomst wordt wat anders ingeschat. 35% verwacht een afname, 32% verwacht dat zij gelijk zal blijven en 34% verwacht dat de structurele subsidie door de Wmo in de toekomst zal toenemen. De grootste negatieve tendens hierbij is te zien binnen het domein zorg, waar zowel nu als in de toekomst een sterke afname van de structurele subsidie wordt gesignaleerd. Veel organisaties uit de civil society ontvangen geen structurele subsidie. Het beeld over de projectsubsidies is verdeelder. 161 organisaties geven aan geen projectsubsidies te krijgen (of er aanvragen voor in te dienen). Van de resterende 222 organisaties geeft 27% een afname aan, 39% constateert dat de projectsubsidies gelijk zijn gebleven en 35% kent een toename van de projectsubsidies. Overigens schrijft slechts 36% deze verschuivingen toe aan de Wmo, en 63% ziet hier geen relatie mee. Voor de toekomst verwacht 20% een afname van de projectsubsidies door de Wmo, 30% verwacht een stabilisatie en 50% verwacht juist een toename. De totale begroting is bij 20% van de organisaties afgenomen en bij 32% toegenomen. De toekomstverwachting ziet er globaal hetzelfde uit. Wel moet worden aangetekend, dat de organisaties in het zorgdomein ook hier weer aanmerkelijk negatiever uit de bus springen, met een afname bij 41% van de respondenten op dit moment en een verwachte afname bij 40% van de respondenten (overigens verwacht 38% juist een toename van de totale begroting in de toekomst onder het regime van de Wmo).

Toename vrijwilligers, onzekerheid over personeelssterkte

Op de vraag naar de betrokkenheid van vrijwilligers hebben ruim 250 organisaties antwoord gegeven. Van hen geeft ruim 20% aan dat het aantal vrijwilligers is toegenomen, maar slechts een klein percentage (12%) legt een relatie met de Wmo. Het aantal vrijwilligers in het zorgdomein is echter wel sterker toegenomen. Hier lijkt zich een opmerkelijk effect van de invoering van de Wmo te voltrekken. Maar liefst 69% van de organisaties in de zorg denkt dat het aantal vrijwilligers in de zorg onder invloed van de Wmo zal toenemen (tegenover 44% in het domein welzijn en 27% in het domein civil society). De toename in de capaciteit in fte's laat een zeer gedifferentieerd beeld zien. 22% geeft een afname aan, 39% een stabilisatie en 31% een toename van het personeel. 35% ziet een toename van de personeelssterkte in de toekomst, slechts 15% een afname. Opvallend is dat in het zorgcluster er in de huidige situatie weliswaar een afname onder 26% van de respondenten wordt vastgesteld, maar dat dit niet extreem verschilt van de meldingen in de andere clusters. De toekomst schatten de zorgorganisaties echter wel aanmerkelijk somberder in. Bijna één derde verwacht een krimp van het personeel, tegenover een gemiddelde van 15%. Als scholing van het personeel wordt genomen als indicator voor de investeringen in het personeel lijkt de Wmo een positieve impuls te geven. Eén derde van de organisaties intensiveert de scholing van het personeel en zal dit in de toekomst onder invloed van de Wmo ook blijven en gaan doen.

Reorganisaties in het verschiet

Wat betreft de sturingsmechanismen die door de Wmo worden ontlokt is het om te beginnen opvallend dat er erg veel organisaties zijn die de vraag naar afrekenen op prestaties (150 organisaties), of naar de controle op de werkzaamheden van het personeel (230 organisaties) niet hebben beantwoord, voor het merendeel overigens organisaties uit de civil society. Van de organisaties die deze mechanismen wel hanteren meldt circa één derde dat zij dit intensiveren onder het regime van de Wmo.

Tenslotte meldt 36% dat de kans op reorganisaties (onder invloed van de Wmo) is toegenomen en 29% ziet reorganisaties onder invloed van de Wmo in de nabije toekomst ook in het verschiet liggen. Het zorgdomein springt hier uit: 59% verwacht reorganisaties door de Wmo. De Wmo zet, kortom, heel wat in beweging.

2.3 Context en omgeving

De Wmo heeft niet alleen potentieel invloed op de interne organisatie, het beleid en de uitvoering, maar ook op de organisatie van het speelveld: de wijze waarop organisaties met derden omgaan: hun doelgroepen, andere maatschappelijke organisaties en de (lokale) overheid. In het onderzoek is gekeken of en hoe de Wmo nu (en in de toekomst) invloed heeft op de rollen die binnen het speelveld van het lokaal sociaal beleid worden ingenomen.

Met de invoering van de Wmo wordt verwacht dat er een betere aansluiting tussen vraag (van de burgers) en aanbod (van maatschappelijke organisaties) tot stand komt.

Op zoek naar nieuwe doelgroepen

Bij de vraag of er nieuwe methoden worden gehanteerd om de vraag op te sporen is een tendens zichtbaar die inderdaad in deze richting wijst. Ruim 36% geeft aan dat zij inderdaad nieuwe methoden in deze zin gebruiken, en 40% verwacht dit in de toekomst onder invloed van de Wmo in sterkere mate te gaan doen. Verder is het opvallend dat bijna 50% meldt dat er door invoering van de Wmo nieuwe doelgroepen zijn bijgekomen, en 56% van de organisaties verwacht dat dit in de toekomst zal versterken. Met name bij de professionele organisaties (welzijn, en zeker de zorg) speelt dit sterk. De organisaties uit de civil society zijn wat dit betreft minder in beweging, maar zij hebben waarschijnlijk veel meer te maken met zogenaamde 'natuurlijke doelgroepen' (een bridgevereniging, bijvoorbeeld, trekt mensen die graag bridgen), waarmee zij verbonden zijn.

Meer samenwerking én meer concurrentie: nieuw evenwicht gezocht

De relatie tussen maatschappelijke organisaties kan sterk aan verandering onderhevig zijn onder het nieuwe regime. Immers: aan de ene kant wordt meer samenwerking verwacht tussen verschillende vormen van dienstverlening (ketenaanpak, netwerkvorming, één-loketgedachte), aan de andere kant wordt ook concurrentie ontlokt, bijvoorbeeld door gunning van diensten via aanbestedingsprocedures te laten verlopen. Om met het eerste te beginnen: 45% (N=286, veel organisaties uit de civil society haakten af bij deze vraag) meldt dat het aantal strategische partners onder invloed van de Wmo is toegenomen, bijna 70% verwacht dat dit zich zal versterken in de toekomst. 48% geeft ook aan dat zij in toenemende mate gevraagd worden als strategisch partner door andere organisaties, en 61% ziet dit beeld in de toekomst sterker worden. Binnen het domein van de zorg geldt dit zelfs voor driekwart van de respondenten. Op de grens tussen concurrentie en samenwerking werd de vraag voorgelegd of andere organisaties zich met het beleid van de eigen organisatie bemoeiden. 126 organisaties haakten af bij deze vraag, het merendeel uit de civil society. Van de resterende 257 organisaties geeft 50% aan dat hierin geen verandering is opgetreden. Echter 44% geeft aan dat deze bemoeienis weldegelijk is toegenomen. 57% verwacht voor de toekomst dat de bemoeienis door andere organisaties op het eigen beleid onder invloed van de Wmo sterker zal worden. Dan de vraag naar het aantal concurrenten op het speelveld. Opvallend is, dat 131 respondenten melden geen concurrenten te hebben en 'niet van toepassing invullen'. Ook hier geldt weer dat dit voor een groot deel op het conto van de civil society geschreven kan worden. Van de resterende 252 organisaties meldt 61% dat de concurrentie is toegenomen, en een derde dat deze gelijk is gebleven. Voor de toekomst verwacht tweederde dat de concurrentie zal toenemen, en binnen het domein van de zorg geldt dit zelfs voor meer dan 80%.

Alle ogen gericht op de Wmo

Een verhaal apart is de relatie tussen de gemeente, professionele organisaties en de civil society. De Wmo schudt in potentie de verhoudingen grondig op en brengt organisaties die voorheen onder andere regie vielen (of helemaal niet werden geregisseerd) 'onder de hoede' van de lokale overheid. Om te beginnen blijkt dat 48% van de respondenten zich meer is gaan aansluiten op de Wmo-doelen van de gemeente, voor 24% is er niets veranderd en een klein kwart meent dat ze hiermee niets te maken heeft. 60% is van mening dat in de toekomst de aansluiting op de lokale Wmo-doelen zal toenemen. Er zijn nauwelijks organisaties die de relatie in deze zin met de Wmo zien afnemen. Opvallend is ook, dat dit patroon bij de professionele organisaties veel sterker is, terwijl de organisaties uit de civil society in veel hogere mate de neiging hebben om te melden dat de Wmo niet op hen van toepassing is. De relatie met de gemeente in algemene zin is bij 43% van de respondenten gelijk gebleven, maar bij 40% toegenomen. 55% verwacht dat deze relatie in de toekomst onder invloed van de Wmo zal versterken. Opvallend is, dat binnen het domein zorg 16% meldt dat de relatie sterk is toegenomen. De civil society constateert een minder sterke toename dan de andere twee domeinen. Datzelfde patroon wordt ook geprojecteerd in de toekomst door de verschillende domeinen.

Gemeenten en uitvoeringsorganisaties in elkaars greep

De onderlinge beïnvloeding van het beleid door gemeente en professionele organisaties laat een onderling uitwisselbaar patroon zien. Er is gevraagd naar de beïnvloeding van het beleid van de gemeente door de uitvoeringsorganisaties en de beïnvloeding van het beleid door de gemeente. In beide gevallen meldt ongeveer een derde van de organisaties dat dit is toegenomen, en ruim een derde verwacht dat dit in de toekomst zal toenemen. Het zou een indicatie kunnen zijn van het 'governance-principe'⁹, dat in de Wmo is ingebakken, dat zich in de praktijk echter nog zal moeten bewijzen. Opvallend is wel, dat het domein zorg meldt, dat de beïnvloedingsmogelijkheden bij de gemeente relatief sterker is afgenomen dan dat binnen de andere twee domeinen het geval is. Interessant in dit kader is ook dat bijna de helft van de organisaties meldt dat zij de gemeente meer pro-actief benaderen en dat in de toekomst ook zullen blijven doen. In sterkere mate geldt dit voor de organisaties in het zorgdomein. Gemeenten blijken ook de organisaties aan te sporen tot samenwerking met anderen. Eén derde van de organisaties geeft aan dat zij deze druk nu al ondervinden. Meer dan de helft van de organisaties verwacht dat dit in de toekomst zal toenemen. Opmerkelijk is, dat deze druk sterker wordt opgevoerd bij de professionele organisaties, en met name op de organisaties binnen het zorgdomein, nu en in de toekomst. Zo meldt bijna tweederde van de zorgorganisaties aangespoord te worden tot samenwerking door de gemeente.

⁹ Het governance-principe gaat ervanuit dat de gemeente één van de actoren is in het speelveld (in dit geval dat van de Wmo), en daar geen sturing aan geeft van bovenaf, maar door middel van netwerkregie het beleid en de uitvoering in gezamenlijkheid vorm geeft.

Verantwoordingsplicht neemt toe

Tot slot de mate waarin op organisatieniveau wordt afgerekend op prestaties onder het Wmo-regime. Ruim honderd organisaties geven aan dat dit niet van toepassing is, waaronder het merendeel uit de civil society. Van de resterende 255 organisaties meldt 48% dat dit onder invloed van de Wmo is versterkt. 69% verwacht voor de toekomst dat zij sterker zullen worden afgerekend op prestaties. 105 organisaties leggen op dit moment geen verantwoording af aan de gemeente. Van de resterende 278 organisaties geeft 49% aan dat deze verantwoordingsplicht wel is toegenomen en een even groot percentage constateert geen verandering. Voor de toekomst verwacht één derde geen verandering, maar bijna tweederde verwacht dat de verantwoording aan de lokale overheid (sterk) zal toe gaan nemen. Met name binnen het zorgdomein (en in mindere mate binnen het welzijnsdomein) wordt geconstateerd en verwacht dat de verantwoordingsplicht zal gaan toenemen.

2.4 Evaluatief oordeel: rapportcijfers en stellingen

Naast een inhoudelijke bevraging op de consequenties van de Wmo voor de uitvoeringsorganisaties is ook een algemeen oordeel gevraagd over de Wmo als stelselwijziging. Dat is gebeurd langs twee lijnen. In de eerste plaats is gevraagd naar een rapportcijfer voor de consequenties die de Wmo heeft voor de eigen organisatie en naar een rapportcijfer voor de Wmo als geheel. In de tweede plaats is een aantal stellingen voorgelegd over een aantal cruciale inhoudelijke aspecten van de Wmo.

Rapportcijfers

De rapportcijfers leveren net geen overgangsrapport op. Geen zes-min, maar een vijf-plus. Het domein welzijn oordeelt relatief nog positief, met een 5,9 voor de consequenties van de Wmo voor de eigen organisatie en een 5,6 voor de Wmo als geheel.¹⁰ Opmerkelijk is dat de organisaties uit het cluster Civil Society veel negatiever oordelen over de consequenties van de Wmo voor de eigen organisatie en juist wat positiever oordelen over de Wmo als wet. Bij de organisaties uit het Zorgcluster is dit juist andersom. Hier lijkt zich wel een probleem af te tekenen, daar juist de organisaties uit de civil society zich sterker negatief ten opzichte van de Wmo verhouden dan de professionele organisaties (met name ten opzichte van hun eigen organisatie), terwijl zij het nu precies zijn waarop de Wmo zich verlaat.

Tabel: rapportcijfers Wmo intern en extern

Organisaties geclusterd		Als U een rapportcijfer voor de consequenties die de Wmo heeft op het aanbod van uw organisatie moet geven, wat wordt dat dan?	Als U voor de Wmo als geheel een rapportcijfer moet geven, wat wordt dat dan?
Welzijn	Mean	5,86	5,64
	N	120	120
	Std. deviation	1,584	1,333
Civil society	Mean	4,57	5,08
	N	153	153
	Std. deviation	2,229	1,790
Zorg	Mean	5,59	4,75
	N	110	110
	Std. deviation	1,903	1,804
Total	Mean	5,27	5,16
	N	383	383
	Std. deviation	2,032	1,698

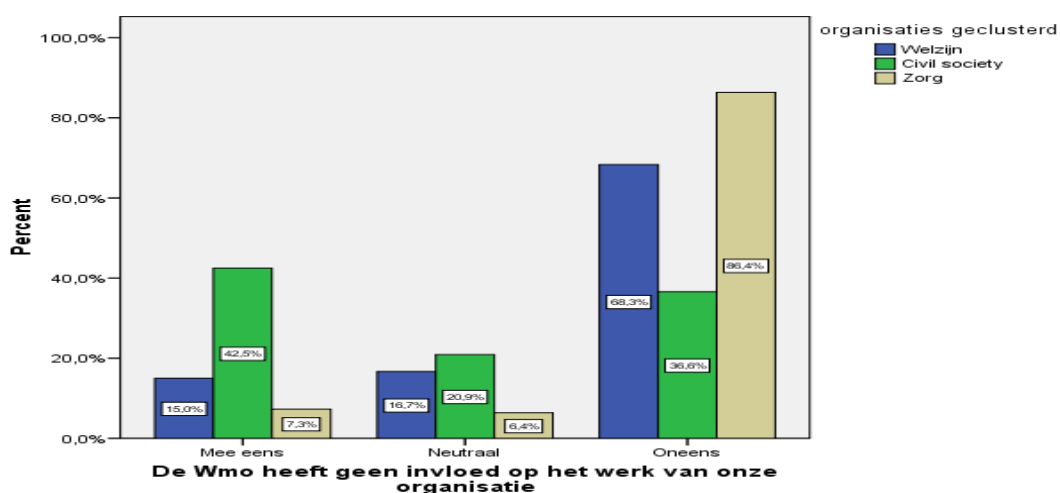
¹⁰ De verschillen voor dit rapportcijfer voor de eigen organisatie tussen de clusters zorg en welzijn aan de ene kant en de civil society aan de andere kant zijn significant. Dat geldt niet voor de verschillen tussen de (professionele) clusters zorg en welzijn onderling. De verschillen tussen de rapportcijfers voor de Wmo als geheel zijn wel tussen alle clusters significant.

Stellingen: een eerste evaluatie van de Wmo op hoofdlijnen

Ter afsluiting van de enquête is een aantal evaluatieve (en soms wat bewust provocatieve) stellingen voorgelegd over de Wmo. De stellingen hebben betrekking op consequenties voor de uitvoering, de verhouding tussen de inhoud van het werk en het financieel perspectief, de verwachtingen over vrijwillige inzet, en de kwaliteit van de zorg.

Consequenties voor de uitvoering

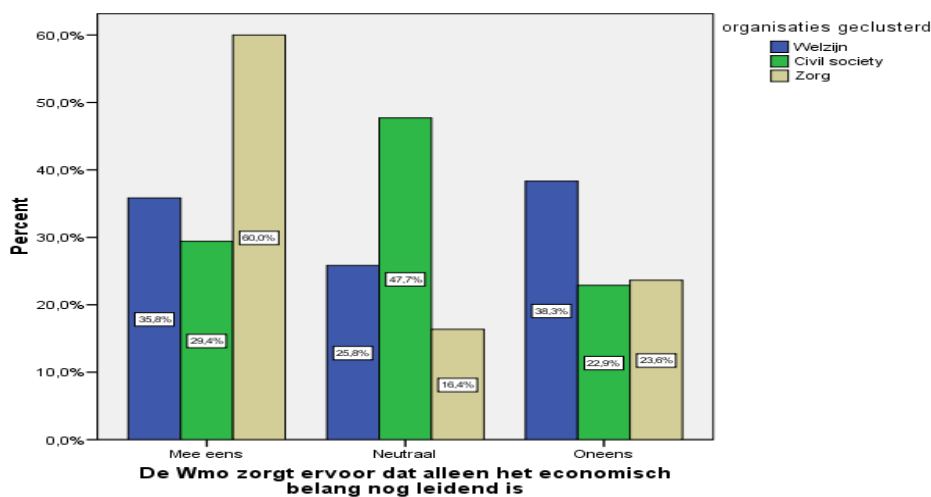
Als de stelling wordt voorgelegd of de Wmo consequenties heeft voor het werk van de organisatie, blijkt dat de grote meerderheid van de organisaties binnen alle domeinen aangeeft dat deze invloed sterk is. Opvallend is, dat de organisaties binnen het domein civil society de consequenties voorsnog aanmerkelijk lager inschatten dan de organisaties binnen de professionele domeinen.



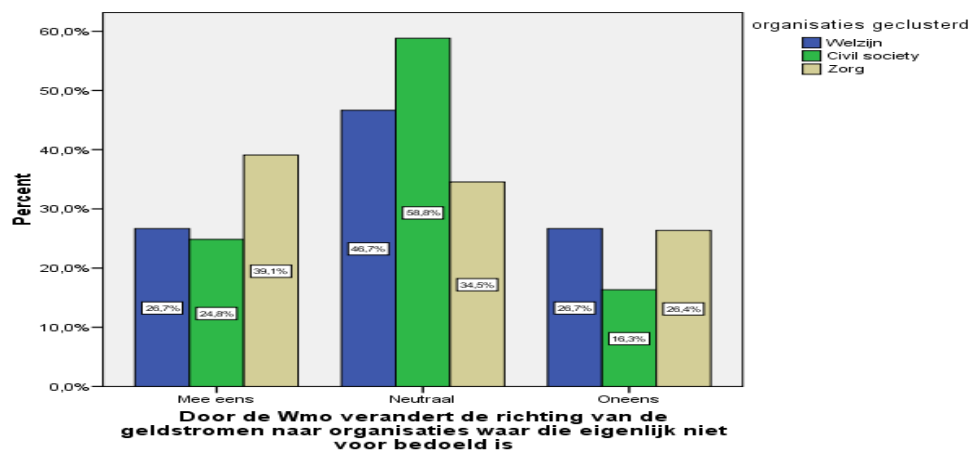
Gaat het om geld?

We hebben enkele stellingen voorgelegd die refereren aan de soms gehoorde vaststelling dat de Wmo feitelijk een bezuinigingsoperatie is. In dit kader werden twee stellingen geformuleerd:

De eerste stelling luidde: De Wmo zorgt dat alleen het economisch belang leidend is. Een groot deel van de zorginstellingen is het hiermee eens, en relatief veel welzijnsinstellingen zijn het hiermee oneens. De civil society houdt zich nogal op de vlakte.



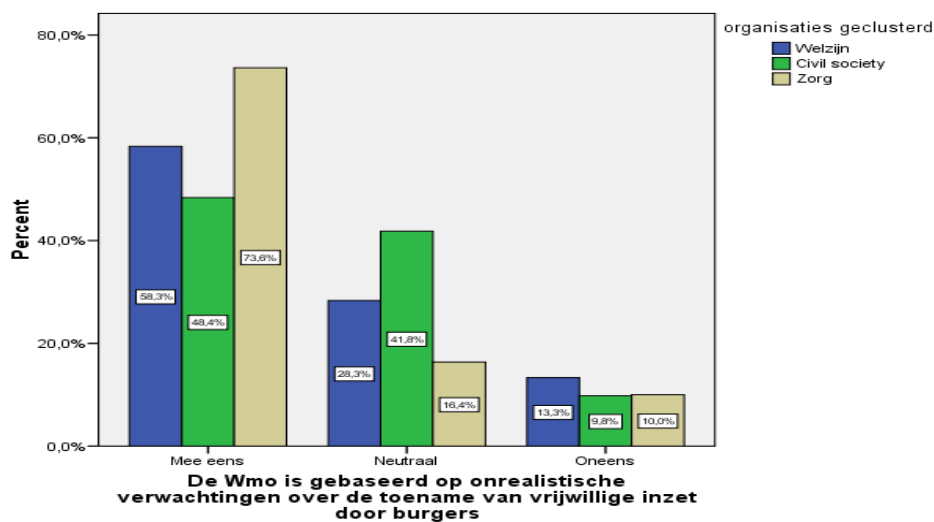
De tweede stelling verwijst onder andere naar de discussie over de huishoudelijke zorg en concurrentie die op de thuiszorg afkomt uit onverwachte hoeken, maar ook naar het beruchte 'lantarenpalenargument', dat ook al bij de introductie van de welzijnswet in 1989 werd gebruikt: gaan gemeenten door de decentralisatie van budgetten geen lantarenpalen neerzetten in plaats van sociaal te investeren? De stelling die werd voorgelegd luidde: Door de Wmo verandert de richting van geldstromen naar organisaties waar die eigenlijk niet voor bedoeld zijn. Relatief veel organisaties houden zich op de vlakte, hoewel de organisaties binnen het zorgdomein deze stelling wat meer uitgesproken onderschrijven.



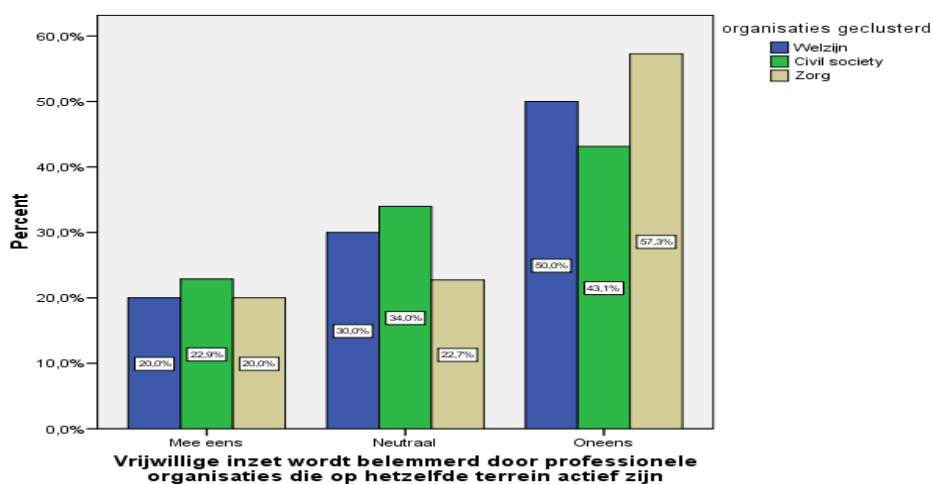
Vrijwilligers verwacht

Een cruciaal punt in de Wmo is het sterke beroep op de vrijwillige inzet van burgers en bewoners, zowel in termen van individuele onderlinge steun (mantelzorg) als bredere betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de samenleving in wijken, buurten en dorpen. We legden de volgende stellingen voor:

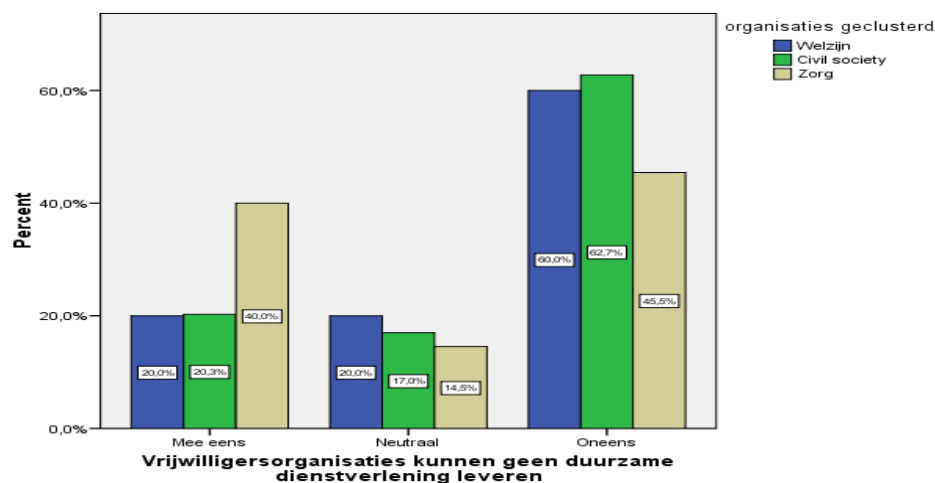
'De Wmo is gebaseerd op onrealistische verwachtingen over de vrijwillige inzet van burgers.' Het merendeel van de organisaties beaamt deze stelling, hoewel de organisaties uit de civil society opvallend genoeg terughoudender zijn.



Een tweede stelling in dit kader luidde: 'De vrijwillige inzet wordt belemmerd door professionele organisaties die op hetzelfde terrein actief zijn.' Het merendeel is het hiermee oneens, hoewel een substantieel deel zich neutraal opstelt en één vijfde wel wat in deze stelling ziet. Opvallend is, dat de civil society een lichte neiging heeft om meer dan de andere domeinen in deze stelling mee te gaan.

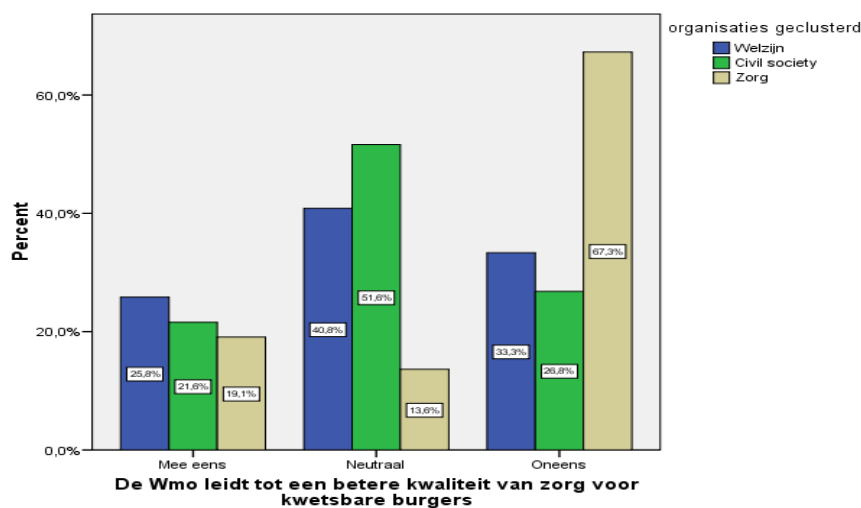


Een laatste, wat provocatieve, stelling die in het kader van de verwachte vrijwillige inzet werd voorgelegd was dat 'vrijwilligersorganisaties geen duurzame dienstverlening kunnen leveren'. Zoals te verwachten is het merendeel van de organisaties het hiermee niet eens. Toch is één vijfde van de organisaties in het welzijnsdomein én van de civil society hiervoor wel te porren. Opvallend is, dat 40% van de organisaties uit het zorgdomein het wél met deze stelling eens is. Dat kan ook heel goed te maken hebben met het feit dat deze instellingen zich (denken te) bewegen op een terrein waar vrijwillige inzet daadwerkelijk niet de duurzame kwaliteit kan leveren die zorginstellingen wel kunnen en (gegeven hun cliënten) moeten leveren.

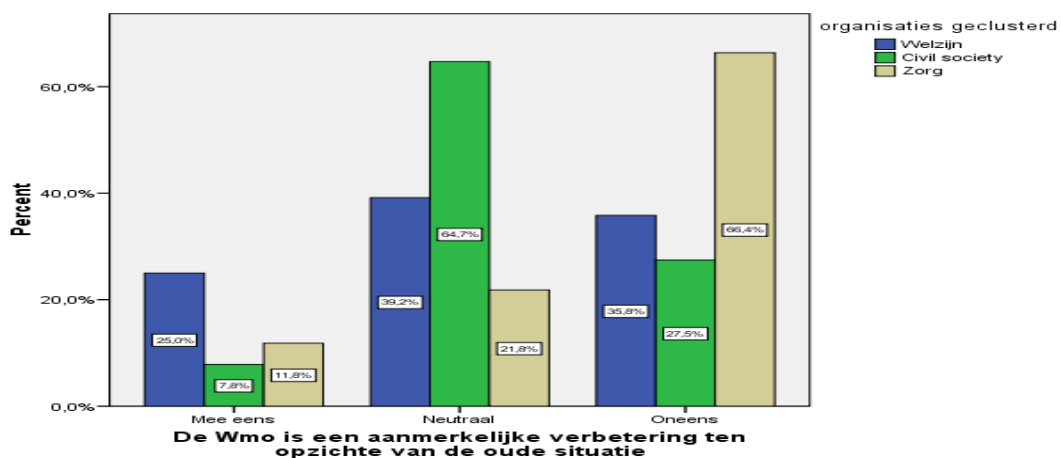


Een finale

Ten slotte zijn nog twee evaluatieve stellingen voorgelegd over de Wmo als nieuw wettelijk regime. De eerste luidde: 'De Wmo leidt tot een betere kwaliteit van de zorg voor kwetsbare burgers'. Binnen de domein welzijn en civil society bestaat hierover de nodige twijfel. Grote delen kiezen een neutrale positie, en telkens een derde tot een kwart is het er juist wel of niet volmondig mee eens. Binnen het domein zorg liggen de stemverhoudingen duidelijk anders. Tweederde van de organisaties uit de zorg is het hartgrondig oneens met deze stelling.



De laatste stelling die werd voorgelegd luidde: 'De Wmo is een aanmerkelijke verbetering ten opzichte van de oude situatie.' Ook hier zijn de meningen tussen de domeinen sterk verdeeld. De civil society houdt zich duidelijk op de vlakke, de organisaties binnen het domein welzijn kiezen sterk verschillende posities, en zijn het er deels wel, en deels niet mee eens. Het domein zorg heeft een sterke neiging om onverdeeld negatief te oordelen over de Wmo in vergelijking met de oude situatie.



Conclusie rapportcijfers en stellingen

Op basis van de rapportcijfers en de reacties op de stellingen moet worden geconcludeerd, dat de reacties van de uitvoeringsorganisaties op de invoering van de Wmo in het introductiejaar nog niet onverdeeld positief zijn. De impact van de Wmo op de organisaties wordt, al zal het voor een deel 'tussen de oren' zijn, nu al groot ingeschat, hoewel opmerkelijk genoeg de civil society juist hierop voorzichtiger reageert dan de organisaties uit de professionele domeinen. Opmerkelijk is ook, dat er een zeer sterke tendens bestaat binnen alle domeinen om niet al te veel te verwachten van een sterke toename van de vrijwillige inzet onder invloed van de Wmo. Niet al te opmerkelijk, gegeven alle commotie rond de huishoudelijke zorg in het afgelopen jaar, is het relatief negatieve oordeel dan vanuit het zorgdomein wordt geveld over de Wmo. Wellicht kan hier worden teruggegrepen op het eerder gepresenteerde schema van de Wmo-synthese (zie pagina 10). Het zorgdomein vertrekt veel sterker vanuit de premies die voor de verzorgingsstaat gelden, terwijl de civil society sterker leunt op de uitgangspunten die de pre-verzorgingsstaat kenmerken. Voor het welzijnsdomein is echter te verdedigen dat die zich eigenlijk vanuit hun grondslagen altijd al op het snijvlak tussen beide adagia bewegen en zich daarom ook het meest thuisvoelen binnen de vertrekpunten die in de Wmo zijn geformuleerd. Dat lijkt te worden bevestigd door de uitkomsten uit deze enquête.

Deel 3

Conclusies

Hoofdstuk 1 De invloed van de Wmo op professionele instellingen

In het nu volgende deel worden de bevindingen uit de Wmo-monitor samengepakt en enkele algemene conclusies geformuleerd. Daarbij pogen we te beantwoorden in welke mate en op welke onderdelen de Wmo de sociale infrastructuur in beweging zet. In hoeverre heeft het Wmo-regime van gemeenten het gedrag van professionele instellingen en burgerorganisaties beïnvloed? Is het nu zo dat de invoering van de Wmo ook in het professionele speelveld veelal een operatie geweest die vooral de transitie van een deel van de AWBZ naar het gemeentelijk regime betrof, of strekte de invloed van de Wmo toch breder? Zal de Wmo een beperkte deelwet blijken waarmee veranderingen in de marge van het lokale sociale beleid worden aangebracht, of is de Wmo een van de belangrijke pijlers waarmee een “verzorgingsstaat nieuwe stijl” vorm wordt gegeven? Deze fundamentele vragen zijn natuurlijk niet op basis van dit beperkte onderzoek te beantwoorden. Wel geven de resultaten aanknopingspunten om een inschatting te maken in welke richting de verdere invoering van de Wmo zich de komende jaren zal ontwikkelen. We eindigen dit deel dan ook met een slotbeschouwing waarin we ingaan op de uitdaging van de Wmo in de toekomst.

Professionele instellingen rond de tafel, aandacht voor kwetsbare burger blijft achter

Als we een uitspraak met zekerheid kunnen doen over de huidige invloed van de Wmo op professionele instellingen, dan is het dat de sociale sector zich over de hele linie sterk naar buiten kantelt. Als het gaat om het uitbouwen van het professionele netwerk en afstemming met strategische partners is er veel beweging te zien in de formele sociale infrastructuur. Er wordt meer samenwerkt met verschillende type organisaties en de relatie met de gemeente kenmerkt zich door een zekere proactiviteit en zelfvertrouwen. De aansluiting op concrete uitgangspunten van de Wmo blijft enigszins achter. Zo wordt er betrekkelijk weinig aanbod ontwikkeld voor moeilijk bereikbare groepen als kwetsbare personen en personen met een ondersteuningsbehoefte en is de aandacht voor insluiting van moeilijk bereikbare doelgroepen in de uitvoering van organisatieactiviteiten beperkt. Bij de instellingen die wel beschikken over aanbod voor kwetsbare personen, is de intensivering van het aanbod sinds de Wmo bovendien beperkt gebleven, hoewel er wel een beperkte verschuiving plaatsvindt, met name bij de welzijnsinstellingen, richting de meer kwetsbare groepen.

Concullega's op de markt van welzijn en geluk

In deel 1 van deze rapportage is naar voren gebracht dat de Wmo, onder andere door aanbestedingsprocedures, maar ook bijvoorbeeld door de nadruk op meer vraaggerichte uitvoeringspraktijken en andere vormen van aansturing, zal leiden tot een herschikking van het speelveld van wonen, zorg en welzijn. Voor een deel zullen instellingen meer elkaars concurrent worden. De gegevens uit de Wmo-monitor bevestigen grotendeels dit beeld. Ondanks de toegenomen samenwerking en het aantal strategische allianties, gaat een groot deel van organisaties uit de monitor de concurrentie met andere organisaties aan (60%). De Wmo heeft deze ontwikkeling in veel gevallen in een stroomversnelling gebracht. De concurrentie – al dan niet onder invloed van aanbestedingsprocedures – lijkt zich op dit moment wel primair binnen de eigen sector voor te doen. Met uitzondering van Stichtingen Welzijn Ouderen (SWO's) en mantelzorgsteunpunten concurreren uitvoeringsorganisaties op dit moment vooral met collega-instellingen en met direct aan de eigen organisatie verwante professionele instellingen. Uit de gegevens van de monitor is op te maken dat de cirkel waarbinnen zich concurrentie voordoet op het speelveld van sociaal beleid in de (nabije) toekomst zal uitdijen: dus eerst vindt vooral concurrentie plaats met dezelfde organisaties en met soortgelijke organisaties (huidige fase), en in een latere fase zal er ook geconcurrereerd worden met heel andere type organisaties.

Uit de monitor blijkt dus dat de professionele instellingen op dit moment vooral 'concullega's' van elkaar zijn op de markt van welzijn en geluk. Dit legt het spanningsveld bloot in de Wmo tussen het eindperspectief van een samenhangend lokaal sociaal beleid (via samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties, aangespoord door de gemeente) en het hogere kostenbewustzijn dat aan de dag moet worden gelegd in de uitvoering van sociaal beleid (door het toepassen van marktwerking door de gemeente via openbare aanbesteding). Nu al zijn er signalen te horen dat deze twee doelstellingen conflicteren en op lokaal niveau soms moeilijk verenigbaar zijn. De politiek zal zich van dit spanningsveld binnen de Wmo bewust moeten zijn en actief naar oplossingen moeten zoeken. Dat betekent dat de focus niet uitsluitend moet zijn gericht op het ontwikkelen van een zo efficiënt mogelijk bestuurlijk instrumentarium om marktwerking vorm te geven (het middel), maar dat er ook voortdurend gezocht moet worden naar (soms minder kosteneffectieve) signaleringssystemen en uitvoeringspraktijken die de meest kwetsbare burgers ondersteunen.

De Wmo bevordert 'afrekencultuur'

Het onderzoek lijkt te bevestigen dat de verhouding tussen maatschappelijke organisaties en de lokale overheid onder invloed van de Wmo sterker wordt getekend door een afrekencultuur. Er lijkt zich een soort 'trickling-down'-proces te voltrekken, dat op rijksniveau begint met de VBTB-operatie ('woensdag gehaktdag' voor de liefhebbers¹¹), zich vervolgens op het lokale niveau uit in doelformulering en kwantitatieve resultaatafspraken tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties. Binnen de organisaties vertaalt zich dit vervolgens vaak in gedetailleerde verantwoordingscycli door frontlini-professionals. Het gevaar bestaat dat de Wmo, wellicht onbedoeld, als een katalysator in dit proces gaat functioneren, gegeven alle verwijzingen naar het afleggen van rekenschap in de verschillende artikelen van de wet. De verwijzing naar de Wmo om resultaten van sociale interventies inzichtelijk te maken hoeft echter helemaal niet te impliceren, dat er wordt afgerekend achter de komma. Een vruchtbaarder benadering kan worden gezocht in een 'governance-model', waarin maatschappelijke organisaties, de lokale overheid en burgers gezamenlijk en openbaar rekenschap afleggen over hun inspanningen om gezamenlijk vastgestelde doelen te bereiken en ook samen vaststellen hoe sociale interventies gezamenlijk kunnen worden geoptimaliseerd om aan de verwachtingen (beoogde resultaten) te voldoen.¹²

Enkele beloftevolle ontwikkelingen bij professionele organisaties

Afgemeten aan de implicaties en doelstellingen die in de Wmo besloten liggen, zijn er in de monitor enkele beloftevolle veranderingsprocessen bij professionele organisaties te constateren. Ten eerste is er bij professionele instellingen over de hele linie een verbreding te zien van de organisatieactiviteiten. Diverse organisaties zijn actief op meerdere prestatievelden van de Wmo en gemiddeld genomen is de uitbreiding naar andere sectoren behoorlijk. Het lijkt er op dat het kader van de Wmo-prestatievelden op zijn minst leidt tot een integraler denken bij uitvoeringsorganisaties over de uitvoering van lokaal sociaal beleid. Daarnaast zijn er bij enkele organisatietypen ontwikkelingen te zien die direct verband houden met de verandering die deze organisaties verondersteld worden te ondergaan in het licht van de Wmo. We zullen deze nu kort nalopen, voor een gedetailleerde beschrijving van de onderzoeksresultaten per organisatietype verwijzen we naar deel 4.

Sinds de invoering van de Wmo is bij de mantelzorgsteunpunten in bijna alle gevallen een toename van de inspanningen te zien, hoewel lang niet altijd een koppeling met de invoering van de Wmo wordt gemaakt. Zo is een intensivering vast te stellen in het aanbod dat direct verbonden is met de kerntaken van mantelzorgsteunpunten: het één-op-één verlenen van advies, het verzorgen van collectieve informatie, het organiseren van lotgenotencontact, de ondersteuning van mantelzorgers bij regeltaken en het bemiddelen bij vrijwillige thuishulp. In tegenstelling tot de vrijwilligerscentrales (zie deelanalyse) heeft de invoering van de Wmo bij de mantelzorgsteunpunten dus het nodige in beweging gezet en lijken zij typische Wmo-uitgangspunten te internaliseren.

¹¹ VBTB staat voor 'Van beleidsvoorbereiding tot beleidsuitvoering' en is geïntroduceerd door minister Zalm in het kabinet Paars 1. Het idee is dat elk departement heel scherp formuleert welke resultaten er met welk geld geboekt worden, in de praktijk. Op de derde woensdag in mei ('woensdag gehaktdag') presenteren alle departementen hun VBTB-verantwoording aan de Tweede Kamer.

¹² Zie bijvoorbeeld de RBA-methode, die in Nederland wordt geïntroduceerd via de website www.burgersaanhelstuur.nl van MOVISIE en door het Servicepunt Welzijnsinformatie.

De resultaten van het onderzoek tonen aan dat de welzijnssector zich verbreedt. Een aanzienlijk deel van de onderzochte welzijnsorganisaties is actief op andere prestatievelen dan de voor de sector gebruikelijke eerste vier. De deelname van welzijnsinstellingen in de klassieke keten wonen, zorg, welzijn is sinds de Wmo enorm toegenomen en dit lijkt grotendeels door de Wmo te zijn veroorzaakt. Ook als het om vrijwilligersbeleid gaat, lijken welzijnsorganisaties de daad bij het woord te voegen. Het vrijwilligersbestand van welzijnsinstellingen is toegenomen waarbij vooral wordt gewerkt met vrijwilligers van buiten de eigen organisatie. Tot slot moet worden opgemerkt dat de welzijnsinstellingen sterk gericht zijn op samenwerking met professionele partners.

De *verpleeghuizen* nemen het uitgangspunt van vermaatschappelijking van de zorg ter harte. De verpleeghuizen uit de monitor kantelen zich over de hele linie meer naar buiten sinds de Wmo. Een groot deel extramuraliseert, richt zich op nieuwe doelgroepen (waarbij dus meer zorg in de wijk en thuis wordt aangeboden) en een groot deel zoekt potentiële partners op.

De *Stichtingen Welzijn Ouderen* (SWO's) lijken te gedijen onder het nieuwe Wmo-regime. Ouderen zijn een omvangrijke en belangrijke doelgroep binnen het Wmo-bestel en de SWO's stellen dan ook een toename vast in de vraag vast naar hun diensten als gevolg van de Wmo. Vrijwel alle SWO's verwachten dat deze ontwikkeling zich in de toekomst zal doorzetten. Daarnaast wenden zij hun gezicht naar buiten toe: er vindt aansluiting plaats bij gemeentelijke (Wmo) doelen, er wordt enthousiast gezocht naar strategische partners en er is – evenals bij de verpleeg- en verzorgingshuizen - een verschuiving waar te nemen naar meer wijkgericht aanbod.

De nadruk die de *wooncorporaties* leggen op sociale onderwerpen in hun extern beleid en in de concrete activiteiten die zij ontplooiën springt in het oog. De wooncorporaties uit de monitor geven voortvarend invulling aan hun sociale rol en leveren tal van inspanningen op het terrein van zorg en welzijn. Maar liefst 16 van de 18 corporaties die aan de monitor hebben deelgenomen zijn bijvoorbeeld betrokken bij de ontwikkeling van woonvoorzieningen voor kwetsbare groepen. Voor een deel is dit ingegeven door de opdracht die de corporaties hebben vanuit de BBSH-kader. Toch lijkt de Wmo hierin een extra impuls te geven, gegeven alle berichten die in de vakpers en op congressen door corporaties zijn en worden geformuleerd.

De organisaties in de thuiszorg: een extra uitdaging

De organisaties in de thuiszorg vormen binnen de Wmo-monitor in meerdere opzichten een geval apart. Gezien de verschuiving naar huishoudelijke zorg 1 als gevolg van de Wmo en dreigende massaontslagen en 'zorgstops' bij thuiszorginstellingen is dit wellicht niet verwonderlijk. We staan daarom kort stil bij enkele opvallende zaken in het antwoordpatroon van de respondenten uit de thuiszorg.

Thuiszorgorganisaties werden in het invoeringsjaar meer dan andere professionele instellingen, direct geconfronteerd met de gevolgen van de Wmo (lagere indiceringen, veranderend personeelsbeleid, stoeve verhoudingen met de gemeente etc.) en deze situatie is zichtbaar in de monitor. Of het nu gaat om de mogelijkheden om signaalfuncties uit te voeren, de verschuiving naar goedkopere zorgkrachten, het aantal uren zorg dat wordt uitgevoerd of een algemeen oordeel over de kwaliteit van de zorg, er is een sterke tendens zichtbaar om de consequenties van de Wmo voor de thuiszorg negatief in te schalen. Een lichtpuntje is dat de thuiszorg zich aan het heroriënteren is: 58% geeft aan dat zij op zoek zijn naar nieuwe doelgroepen, en legt hierbij een directe relatie met de Wmo.

De thuiszorg is ook gevraagd naar de mate waarin de concurrentieverhoudingen zijn veranderd met collega-instellingen, met vrijwilligersorganisaties, met mantelzorginstellingen en met schoonmaakbedrijven. Wat opvalt is, dat de concurrentie met andere thuiszorginstellingen sterk is toegenomen onder invloed van de Wmo (bijna tweederde geeft dit aan), en dat dit in de toekomst sterker zal worden. De concurrentie met overige organisaties blijkt echter niet aan de orde en wordt opvallend genoeg ook nauwelijks voorzien in de toekomst. Daarbij komt dat de verschuiving in de samenwerking met andere organisatietypen marginaal is en dat er door de respondenten hier voor de toekomst ook nauwelijks veranderingen in worden verwacht. Dat lijkt erop te wijzen dat de thuiszorg een betrekkelijk gesloten bastion vormt. Maar binnen het bastion is ook een tweedeling waar te nemen. Bij de vragen naar strategische allianties blijkt, dat telkens de helft van de respondenten aangeeft dat dit niet van toepassing is. Bij de overige thuiszorginstellingen lijkt wél een tendens te zien om die strategische allianties aan te gaan. Dit lijkt te wijzen op een polarisatie in de thuiszorg in open en proactieve organisaties en meer gesloten en conservatieve organisaties. Een cruciale vraag waar de thuiszorgorganisaties nu voor staan, en die niet direct uit deze monitor is te destilleren is, in hoeverre de thuiszorg nu ook een taak heeft of krijgt in het activeren van sociale steunnetwerken van hulpbehoevenden. Of botst dit nu met de continuïteit van thuiszorgorganisaties en moet deze activerende component juist expliciet bij welzijnsorganisaties worden gelegd, of bij organisaties die welzijnsfuncties als kernfunctie hebben. En moet de thuiszorg zich expliciet gaan richten op hulpvragers met een zwaardere indicering?

Hoofdstuk 2 De invloed van de Wmo op burgerorganisaties

Bij organisaties uit de civil society en burgervertegenwoordigingen is beperkte beweging te zien sinds de invoering van de Wmo. Ook is de variatie in antwoorden groot en op veel stellingen in de monitor hebben de respondenten zich zelfs helemaal onthouden van een uitspraak. Met name de organisatieverbanden die uiting geven aan civiel burgerschap - de verenigingen, vrijwilligersorganisaties, religieuze organisaties etc. - lijken te twijfelen over waar het met hun organisatie (al dan niet onder invloed van de wet) naar toe gaat of zou moeten gaan. Daarnaast zijn enkele ontwikkelingen waar te nemen die duiden op een negatieve invloed van de Wmo op de civil society.

Burgerorganisaties nog weinig betrokken bij de Wmo

De mate waarin vrijwilligersorganisaties en verenigingen zich naar buiten kantelen laat sinds de Wmo te wensen over, althans, gegeven de verwachtingen die er in de Wmo zijn neergelegd over de toename van de betrokkenheid van burgers bij hun samenleving. Zo zoekt bijna de helft van de verenigingen en vrijwilligersorganisaties die hebben deelgenomen aan de monitor geen toenadering tot haar gemeente en maar een klein deel verwacht dat zij zich in de toekomst zullen aansluiten bij gemeentelijk Wmo-beleid. Een groot deel van de organisaties uit de civil society (45%) wordt door andere organisaties niet als strategisch partner aangemerkt. Het is daarnaast zorgelijk dat 40% van de respondenten geen partners en bondgenoten tegenkomt in haar omgeving. Een positieve noot vormt de (weliswaar beperkte) afstemming met andere organisaties bij ongeveer een derde van de respondenten uit de civil society. Bij hen lijkt zowel de samenwerking met andere vrijwilligers- en mantelzorgorganisaties als met professionele organisaties (bijvoorbeeld zorg- of welzijnsorganisaties) te zijn toegenomen en hier lijkt enige sprake te zijn van een 'Wmo-effect'. Deze groep verwacht ook een toename van de samenwerking in de toekomst.

De organisaties in de monitor die uiting geven aan politiek burgerschap, dat wil zeggen de organisaties op het terrein van inspraak en vertegenwoordiging, kantelen zich sinds de Wmo wel meer naar buiten. In zekere zin is dit ook logisch omdat de Wmo in het invoeringsjaar tot de nodige beleidshectiek heeft geleid, waarbij veel gemeenten de inspraakorganen van burgers hebben geraadpleegd. Het is dan ook goed mogelijk dat een aanzienlijk deel van deze organisaties participeren in cliëntraden of 'Wmo-platforms', die in het kader van de Wmo door de gemeenten werden opgetuigd. Niettemin zijn er in relatie tot de Wmo ook bij de organisaties op het terrein van burgervertegenwoordiging enkele opmerkelijke ontwikkelingen waar te nemen. Hoewel de burgervertegenwoordigingen in het kader van de nieuwe wetgeving vaker met hun gemeente om de tafel zitten, zijn zij andere burgers sinds de Wmo bijvoorbeeld niet intensiever gaan betrekken bij de formulering van beleid. Ook worden zij door het lokale bestuur nauwelijks aangespoord tot samenwerking met andere partijen. Kortom: er lijkt zich een tendens voor te doen, waarin gemeenten een sterker beroep doen op de verticale participatie (namelijk in het formuleren van het Wmo-beleid), maar dat het beroep op horizontale participatie (verantwoordelijkheid nemen voor medebewoners, de leefomgeving en de buurt) nog niet extra uit de verf komt.

Slagkracht onder druk?

De totale capaciteit (menskracht) van een aanzienlijk deel van de burgerorganisaties uit de monitor is sinds de Wmo afgenomen en sommigen verwachten zelfs een verdere afname van de capaciteit in de toekomst door de Wmo. Dit is opvallend want bij de professionele organisaties is juist overwegend een patroon te zien van een toenemende capaciteit. Bovendien is bij de burgerorganisaties die subsidie krijgen de subsidie bij bijna een kwart afgenomen sinds de Wmo. De Wmo lijkt hier gedeeltelijk invloed op te hebben uitgeoefend. Met uitzondering van de thuiszorg, neemt de capaciteit (in fte of menskracht) en de begroting van professionele uitvoeringsinstellingen juist overwegend toe. In zekere zin zijn deze bevindingen contra-intuïtief. De Wmo beoogt immers decentralisatie van sociaal beleid, zorg méér in handen van burgers en hun sociale verbanden in plaats van dure professionele krachten of instellingen. Toch is bij vrijwel elke professionele organisatie de begroting en capaciteit toegenomen sinds de Wmo, terwijl de capaciteit en subsidiestromen bij burgerorganisaties eerder stagneren of zich op een hellend vlak begeven.

Wmo-doelgroepen beperkt in het vizier

Zowel civiele als politieke burgerverbanden besteden in hun aanbod en uitvoering gemiddeld wel meer aandacht aan algemene Wmo-thema's als participatie en sociale samenhang, maar er gaat betrekkelijk weinig aandacht uit naar de insluiting van concrete Wmo-doelgroepen zoals kwetsbare personen en personen met een ondersteuningsbehoefte. De tendens dat uitvoeringsorganisaties (nog) beperkt inspanning leveren om in contact te komen met moeilijk bereikbare doelgroepen is ook bij veel professionele instellingen waar te nemen (zie hoofdstuk 1). Deze bevinding sluit aan op onderzoeksbevindingen naar het bereik van de in het invoeringsjaar opgezette gemeentelijke Wmo-loketter. Eén van de conclusies van het onderzoek luidde dat binnen de loketter nog weinig aandacht uitgaat naar moeilijk bereikbare groepen als mensen met een verstandelijke beperking en mensen met psychische problemen (Van Bergen et al. 2007)¹³. Dat er extra aandacht nodig is voor de participatie van mensen met beperkingen blijkt uit de Rapportage Gehandicapten (2007) van het SCP. Hieruit wordt duidelijk dat deze groep op tal van terreinen (sportdeelname, recreatie, informele hulpverlening) systematisch behoorlijk achterblijft en dat de verschillen de afgelopen 10 jaar niet kleiner zijn geworden.

¹³ GGZ-Nederland wil zich hard maken om de kansen die de Wmo biedt voor deze groepen te gaan pakken. Dat is problematisch, omdat het hier gaat om groepen die zich zelf niet (kunnen) roeren, en ook vaak niet in de reguliere cliëntenorganisaties vertegenwoordigd weten.

Civil society nog geen mede-eigenaar van de Wmo

Op basis van bovengenoemde resultaten kunnen we tentatief concluderen, dat de civil society zich nog geen mede-eigenaar voelt van de Wmo. Ook geldt voor zowel de organisaties die zich bezighouden met civiel burgerschap als voor organisaties die bewegen op het terrein van inspraak en vertegenwoordiging, dat het beroep dat vanuit de Wmo op deze spelers wordt gedaan zich in de praktijk nog sterker kan manifesteren. De vraag of dit beroep op de extra inzet van deze spelers reëel is, laten we hier in het midden. De relatie met organisaties uit de civil society is voor gemeenten hoe dan ook van groot belang. Het zijn de collectieve associaties van burgers (vrijwilligersorganisaties, verenigingen, recreatieve verbanden, kerkelijke organisaties) die binnen de sociale infrastructuur de toegangspoort vormen tot de burgers zelf. Het moge duidelijk zijn, dat deze organisaties derhalve een cruciale rol spelen in de realisering van lokale beleidsdoelstellingen van de Wmo. Daarnaast moeten de uitvoeringsorganisaties en de lokale overheden ook scherp zicht proberen te houden op de meer fluïde betrokkenheid van burgers binnen de civil society. Deze betrokkenheid speelt zich immers niet meer uitsluitend af binnen georganiseerde verbanden, maar is in toenemende mate ook aanwezig op individueel niveau (sociale mentoraten) of op 'projectbasis' (straatfeesten, eenmalige evenementen, kortdurende mantelzorg e.d.). Houdt hierbij rekening met de enorme valkuil die in de informele sociale infrastructuur speelt: vragen om hulp en onderlinge steun is moeilijk! De gegeneraliseerde afhankelijkheid die de verzorgingsstaat de afgelopen decennia in burgers en bewoners heeft geïnternaliseerd en daarmee deel van hun wezen is geworden, heeft er ook toe geleid dat onderlinge aan- en afspraken over en op onderlinge sociale steun zijn geproblematiseerd. Het zal nog lang duren voordat de Wmo hierin een mentaliteitsverandering weet te bewerkstelligen. Implementatie van de essentie van de Wmo zal dan ook een zaak van geduld zijn. Hopelijk weten de verantwoordelijken dat geduld op te brengen. Een nieuwe uitdaging dus. Maar ook dat is de Wmo, kortweg.

Hoofdstuk 3 Slotbeschouwing: werk aan de winkel

De publieke discussie rond de Wmo richtte zich – zelfs al vóór de invoering van de wet - vooral op de problemen in de thuiszorg. Onder invloed van de openbare aanbesteding en zuinige indiceringen moesten thuiszorginstellingen soms forse bezuinigingen doorvoeren. In het invoeringsjaar van de Wmo waren de berichten in de Nederlandse media over (mogelijke) massaontslagen of ‘zorgstops’ dan ook niet van de lucht. De vraag dringt zich op of de ophef over de Wmo in de thuiszorg niet te veel aandacht heeft gekregen. De verhitte discussies – voor een groot deel aangedreven door de media – lijken de dieperliggende doelstellingen en implicaties van de wet te hebben overschaduwd. De Wmo is daarmee gevangen in een zeer beperkt taalgebruik, waarbij de huishoudelijke verzorging als het belangrijkste element van de wet wordt gezien (zie ook Mootz en Verhagen 2007). Het behoeft nauwelijks betoog dat, gelet op de maatschappelijke doelstellingen van de Wmo, de aandacht niet uitsluitend moet uitgaan naar operationele zaken als de regeling van individuele voorzieningen maar naar visievorming op maatschappelijke participatie (RMO 2006). Gemeenten dienen zich te richten op het geheel van collectieve voorzieningen met speciale aandacht voor het activeren van burgers en hun sociale verbanden. Het kabinet noemt dit een ‘verandering in de sturingsfilosofie’.

Het verkennende onderzoek van MOVISIE naar de uitvoering van de Wmo laat echter zien dat deze nieuwe sturingsfilosofie wel tot veel beleidshectiek heeft geleid, maar dat middenveldpartijen in de civil society nog grotendeels aan de zijlijn staan. Gemeenten zijn nog niet bepaald ‘aan de slag gegaan’ met burgerorganisaties. Gemeenten zouden kunnen opwerpen dat zij in het invoeringsjaar vooral zijn bezig geweest met de overheveling van de AWBZ-zorg naar de Wmo en zodoende nog niet zijn toegekomen aan de implementatie van de Wmo als brede participatiewet. Hoewel de uitvoering van de Wmo door gemeenten niet expliciet is onderzocht, valt op deze redenering wel wat af te dingen. Het lokale openbaar bestuur is al enkele jaren op de hoogte van de invoering van de Wmo en wat de wet zou moeten bewerkstelligen. De contourennota van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (ironisch genoeg toen nog Wet Maatschappelijke Zorg genoemd) werd op 23 april 2004 gepubliceerd en de inhoud van die nota wijkt niet noemenswaardig af van de definitieve wettekst. Ruim drie jaar voor het onderzoek wisten de gemeenten dus als regisseur van de Wmo voor welke uitdaging zij kwamen te staan en in die periode hadden zij burgers en middenveldpartijen in het kader van de nieuwe wet kunnen mobiliseren. Het antwoordenpatroon van de organisaties uit de civil society in de monitor legt bloot dat er nog een wereld te winnen is. Het beeld wat hieruit naar voren komt is nog ver verwijderd van een samenlevingsvisie waarin een krachtige sociale structuur (gemeenschapzin), zelfredzaamheid, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid het eindperspectief zijn. Voorlopig lijken organisaties uit de civil society niet te beschikken over een duidelijk toekomstbeeld met betrekking tot de Wmo. Zij twijfelen over waar het met hun organisatie (al dan niet onder invloed van de wet) naar toe gaat of zou moeten gaan.

De Wmo en de civil society vormen dus nog geen goed huwelijk en afgemeten aan de toekomstverwachting die verenigingen en vrijwilligersorganisaties in de monitor uitspreken is het onzeker op welke termijn een verbetering te verwachten is. Hebben organisaties uit de civil society misschien weinig vertrouwen in de uitgangspunten en doelstellingen van de wet? Of zien zij de Wmo vooral als 'zorgwet' in het kader waarvan zij zelf weinig kunnen, hoeven of willen uitrichten, een ondersje tussen gemeenten en professionele instellingen? Nader onderzoek zal een antwoord moeten bieden op deze vragen maar de bevindingen uit de Wmo-monitor geven in ieder geval stof tot nadenken.

De Wmo vraagt om een kanteling van het perspectief van overheid en maatschappelijke organisaties. De professionals moeten meer zien te participeren in de civil society, in plaats van de voortdurende vraag aan de civil society om te participeren in het beleid van het bestuur en de maatschappelijke organisaties. Juist die positiewisseling lijkt achterwege te blijven. Duidelijk is dat wil de Wmo zich kunnen ontwikkelen tot een brede participatiewet, het openbaar bestuur, professionele organisaties en burgers zich meer naar elkaar zullen moeten openstellen. Daarbij is een onderscheid te maken tussen de beweging die gemeenten en professionele organisaties moeten doormaken in relatie tot de collectieve associaties van burgers (het stimuleren en ondersteunen van actief burgerschap, het activeren van het sociaal netwerk van zorgbehoevenden, het betrekken van burgers bij de formulering van lokaal sociaal beleid) en de beweging die burgerorganisaties moeten doormaken in relatie tot professionele partners (het aangaan van nieuwe strategische allianties en de aansluiting op de Wmo-doelstellingen van de gemeente). In beide gevallen veronderstelt het Wmo-regime dat de organisaties in de sociale infrastructuur zich meer naar buiten kantelen¹⁴. De uitdaging van de Wmo is dan ook vooral een gezamenlijke uitdaging (Agterberg et al. 2007). Het gaat erom vanuit de gemeenten een herkenbaar en daadkrachtig gezicht te geven aan de Wmo om vervolgens samen met professionele organisaties én burgerverbanden inhoud te geven aan de prestatievelden van de wet. Daarbij is het goed om in het achterhoofd te houden dat een wet, een politieke verordening, niet automatisch leidt tot een ideologische verandering in de samenleving. Dat betekent dat, als de Wmo ook daadwerkelijk een krachtige pijler moet gaan vormen bij de nieuwe fundamenten die onder het lokaal sociaal beleid, de verzorgingsstaat en de zorgzame samenleving moeten worden gelegd, er een daadkrachtig offensief nodig is. Een offensief dat zich richt op publiciteit over de essentie van de Wmo (géén zorgwet, maar een participatiewet); een offensief dat zich richt op intensivering van sociale investeringen door maatschappelijke organisaties; een offensief dat zich richt op de nieuwe verantwoordelijkheid voor hun leefomgeving die van bewoners wordt gevraagd. De invoering van de Wmo zou een majeure operatie kunnen zijn. Een operatie die het denken over de rolverdeling op het speelveld van de verzorgingsstaat opschudt, burgers meer verantwoordelijk maakt voor hun eigen omgeving en de lokale overheden en maatschappelijke organisaties aanzet om daarbij nadrukkelijk ondersteuning te verlenen. Dat besef is er (nog) niet. Er is nog veel werk aan de winkel.

¹⁴ Ook in de SCP-rapportage Vrijwillig Verzorgd (SCP 2008) wordt de kloof tussen professionele organisaties en de vrijwilligersorganisaties blootgelegd. Er worden met name problemen gesignaleerd bij het leggen van verbanden tussen vrijwilligerswerk en inzet bij complexe zorgvragen en ondersteuning van mantelzorgers. Eén van de uitdagingen voor professionele organisaties en vrijwilligersteunpunten zal zijn om de vrijwillige inzet te gaan verbreden naar doelgroepen met complexe zorgvragen.

Deel 4

Deelanalyse per organisatietype

Hoofdstuk 1 Zorg

1.1 Thuiszorginstellingen

Kerngegevens

Het aantal respondenten (N) uit de thuiszorg bedraagt 43. Dit is 11% van het totaal aantal respondenten. Er hebben opvallend veel kleinere thuiszorgorganisaties gereageerd op de enquête. Maar liefst 47%, ofwel 20 organisaties telt minder dan 20 personeelsleden. Elf respondenten tellen meer dan 500 personeelsleden. De overige 12 organisaties zijn redelijk gespreid over de tussenliggende organisatiegrootten. De vraag naar het werkgebied betreft het type wijk of buurt, waarin de organisaties actief zijn. Op de vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. De meeste thuiszorgorganisaties zijn binnen gemengde wijken actief. Daarna valt op dat telkens ruim een kwart tot ruim een derde aangeeft binnen overige wijktypen actief zijn. Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Bijna 70% geeft aan regionaal te opereren. Een kwart werkt (ook) op het niveau van een wijk of buurt, 30% werkt stedelijk en 19% werkt op provinciaal niveau.

Spreiding over de prestatievelden

Op de vraag naar de Wmo-prestatievelden waren meerdere antwoorden mogelijk. Gemiddeld werken de thuiszorgorganisaties op drie prestatievelden. Zoals te verwachten springen er twee prestatievelden uit: 74% werkt op het terrein van informatie, advies en cliëntondersteuning, 72% op het terrein van het zelfstandig functioneren van mensen met een handicap. Opvallend is de relatief hoge score op alle andere prestatievelden, met uitzondering van de maatschappelijke opvang, de OGGZ en de verslavingszorg (daar wordt nauwelijks op gescoord), waar telkens bijna 40% aangeeft daar ook actief op te zijn.

De Wmo in beeld

Aanbod

De thuiszorg is een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op het aanbod van hun organisatie. Daarbij is telkens gevraagd of er sprake is van een toe- of afname van delen van hun (mogelijke) aanbod, of deze beweging door de Wmo wordt veroorzaakt en of men verwacht dat er de Wmo in de toekomst tot veranderingen zal leiden. Daarbij is het goed om te vermelden dat de thuiszorg nog steeds met name met de AWBZ te maken heeft.

Kernaanbod

Bij de stellingen over het aanbod zijn vier stellingen opgenomen die betrekking hebben op het kernaanbod van de thuiszorg: de uitvoering van Huishoudelijke Zorg 1 en 2 (HH1 en HH2), en de uitvoering van enkelvoudige zorg en meervoudige zorg. Bij de uitvoering van de HH1 zien we een verdeeld beeld. Bij 23% is deze afgenomen, bij 35% is deze toegenomen. In beide gevallen ligt het accent op sterk af- of toegenomen. Meer dan driekwart van de instellingen wijt dit aan de invoering van de Wmo. Voor de toekomst verwacht de helft dat dit aanbod sterker zal toenemen onder invloed van de Wmo. Een kwart verwacht juist dat dit zal afnemen. Bijna niemand verwacht dat de toestand gelijk zal blijven. Bij de HH2 zien we een eenduidiger beweging: Ruim 60% meldt dat deze is afgenomen en niemand meldt een toename. Driekwart wijt deze beweging aan de Wmo en ruim 70% denkt dat deze beweging zich in de toekomst zal doorzetten. Opvallend bij de meervoudige zorg is dat hier ook een gespreid beeld ontstaat, met telkens een kwart gesignaleerde toe- of afname. Bijna 60% ziet hier geen relatie met de Wmo, maar 39% verwacht wel dat de meervoudige zorg onder invloed van de Wmo in de toekomst zal toenemen. Blijkbaar verwacht de thuiszorg dat het wegvallen van HH2 het beroep op meervoudige (AWBZ)zorg zal doen stijgen.

Nevenaangebod

Naast het kernaanbod kan een gevolg van de invoering van de Wmo zijn dat het nevenaangebod van de thuiszorg zal verschuiven. Er zijn stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de uitvoering van welzijnsdiensten, comfortdiensten tegen betaling (boodschappen doen, maaltijdverzorging, klussendienst) en adviesdiensten voor cliëntinitiatieven. Op het gebied van welzijnsdiensten en comfortdiensten is weinig beweging te zien, hoewel een kleine 30% verwacht dat dit in de toekomst onder invloed van de Wmo gaat toenemen. Bij het aanbod aan adviesdiensten voor cliëntinitiatieven verwacht 40% een stijging in de toekomst. Dit kan wellicht verklaard worden aan de toenemende ondersteuning bij de Persoonsgebonden Budgetten die de thuiszorg wil (gaan) leveren.

Uitvoering

De thuiszorg is ook een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op verschuivingen in de activiteiten die zij ondernemen. Waar het bij het aanbod primair gaat over wat er veranderd, staat bij de uitvoering vooral de vraag centraal hoe er wordt veranderd. Worden er bijvoorbeeld meer uren aan zorg besteed? Wordt er meer tijd besteed aan administratie en verantwoording? Neemt de kwaliteit van de zorg toe?

Kwaliteit van de zorg

Er is een aantal stellingen voorgelegd die een directe relatie hebben met de kwaliteit van de zorg: De mogelijkheden om signaalfuncties uit te voeren, de verschuiving naar goedkopere zorgkrachten, het aantal uren zorg dat wordt uitgevoerd en een algemeen oordeel over de kwaliteit van de zorg. Er is een sterke algemene tendens zichtbaar om de consequenties van de Wmo voor de thuiszorg negatief in te schalen. Bij de mogelijkheden voor signaalfuncties geeft ruim 60% aan dat deze zijn afgenomen, en ruim 60% legt een directe relatie met de Wmo. Eenzelfde percentage verwacht dat dit in de toekomst verder zal verslechteren. Tweederde van de respondenten uit de thuiszorg meldt dat er een verschuiving plaats heeft gevonden naar goedkopere beroepskrachten, en dit wordt volledig aan de Wmo geweten. Bijna tweederde verwacht dat dit in de toekomst onder invloed van de Wmo zal toenemen. De vraag naar het aantal uren geboden zorg laat een verdeelder beeld zien. Een derde geeft aan dat dit is afgenomen, een derde ziet een toename. Tweederde ziet een relatie met de Wmo, een derde niet. Voor de toekomst ziet een derde een afname van het aantal uren zorg in uitvoering, een derde een toename en een kwart ziet geen verandering. Globaal zegt 47% van de thuiszorginstellingen dat de kwaliteit van de zorg is afgenomen, ruim een derde zegt dat zij gelijk is gebleven en 3 van de 43 instellingen melden een lichte toename. Tweederde stelt de Wmo verantwoordelijk voor deze verschuiving. Bijna de helft van de thuiszorginstellingen verwacht in de toekomst een afname van de kwaliteit van de zorgverlening. Slechts vijf instellingen hebben een positief beeld en verwachten verbetering.

Randvoorwaarden en externe betrekkingen

Een aantal andere stellingen behandelen de randvoorwaarden en de externe gerichtheid: de tijd die besteed wordt aan administratie en verantwoording, de tijd voor overleg, de uitbreiding naar andere sectoren en de reikwijdte van het werkgebied. 72% van de respondenten geeft aan dat zij meer tijd besteden aan administratie en verantwoording, 76% geeft aan dat er een relatie ligt met de Wmo in de geconstateerde verschuiving. 63% verwacht dat dit in de toekomst door de Wmo zal toenemen. Eenzelfde patroon is terug te zien bij de tijd die men kwijt is aan overleg: 42% constateert een toename, 54% legt een relatie met de Wmo en een derde verwacht dat dit door de Wmo in de toekomst nog verder zal toenemen. Overigens verwacht ook een derde dat het gelijk zal blijven.

De uitbreiding naar andere sectoren (als sport, cultuur, welzijn) is (nog) niet echt aan de orde. Bijna de helft acht dit niet van toepassing en bij nog eens 28% is dit gelijk gebleven. Bij 23% van de respondenten in de thuiszorg is de uitbreiding naar andere sectoren wel toegenomen. Voor wat betreft de reikwijdte van het werkgebied (territoriaal) geldt, dat een derde een toename constateert (en bijna de helft signaleert dat dit gelijk is gebleven). Door 42% wordt geen relatie met de Wmo gezien, maar door 58% wordt die relatie wel gelegd. 42% verwacht wel een uitbreiding van het werkgebied in de toekomst door de Wmo.

Financiering

Met de Wmo is ook voor een deel een ander financieel regime van kracht, dat ook van invloed kan en zal zijn op de thuiszorg. Het gaat daarbij onder andere om aanbestedingsprocedures en voor een deel ook de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor bepaalde (flankerende) voorzieningen als de huishoudelijke verzorging.

Begroting en subsidies

De totale begroting is bij de helft van de organisaties (sterk) afgenomen onder invloed van de Wmo. Voor de toekomst is het beeld meer verdeeld: 47% verwacht een verdere verslechtering, 22% verwacht een stabilisatie en 16% verwacht een lichte toename. Meer dan de helft van de respondenten uit de thuiszorg heeft niet te maken met structurele subsidies. Van degenen die overblijven (19 organisaties), geven er zeventien aan dat de subsidie is afgenomen. De oorzaken wordt door tweederde bij de invoering van de Wmo gelegd. 58% denkt dat de Wmo de structurele subsidies in de toekomst negatief zal gaan beïnvloeden. Bijna twee derde ontvangt geen projectsubsidies. Van de overgebleven 16 organisaties melden er negen dat de projectsubsidies onder invloed van de Wmo zijn teruggelopen. Bij hen is het beeld voor de toekomst minder somber: zes organisaties verwachten een stabilisering en vijf verwachten zelfs een stijging van de projectsubsidies.

Gevolgen en aanbestedingsprocedures

Naast de directe verschuivingen in de begroting zijn er ook enkele aan de financiën gerelateerde zaken aan de respondenten voorgelegd: deelname in aanbestedingsprocedures, de financiële ruimte voor innovaties, en de kans op bezuinigingen op het personeel. 40% neemt niet deel aan aanbestedingsprocedures. Van de overgebleven organisaties meldt 44% dat de deelname in aanbestedingsprocedures is toegenomen. Bijna alle organisaties leggen hierbij een relatie met de Wmo. 53% vermoedt dat deelname aanbestedingsprocedures frequenter zal voorkomen. De ruimte voor innovatie is voor ruim 60% afgenomen en 76% legt bij de verschuivingen een relatie met de Wmo. Voor de toekomst is het beeld somber: 73% denkt dat de ruimte zal afnemen. Bij 51% van de respondenten is de kans op bezuinigingen op het personeel toegenomen en door bijna iedereen toegeschreven aan de Wmo. Voor de toekomst verwacht bovendien 51% van de respondenten uit de thuiszorg, dat de kans op bezuinigingen op het personeel door de Wmo zullen toenemen.

Intern beleid

De potentiële invloed op het interne beleid bij thuiszorginstellingen is op twee manieren aan de orde gesteld: heeft de Wmo invloed op het personeelsbeleid (scholing, capaciteit, controle op werkzaamheden en verzakelijking) en heeft de Wmo invloed op globale veranderingen in termen van kansen op een reorganisatie en (cruciaal binnen de Wmo), het betreden van de particuliere markt en kennis van aanbestedingsprocedures?

Personeelsbeleid

De Wmo leidt ertoe dat er andere competenties worden gevraagd van professionals. In de thuiszorg lijkt een soort 'downgrading' van het personeelsbestand als gevolg van bijgestelde indicatiestellingen en de inzet in aanbestedingsprocedures door de thuiszorg zelf aan de gang. Qua capaciteit geeft 44% aan dat het personeelsbestand is teruggelopen, maar bijna een derde geeft aan dat er niets is veranderd. Daarnaast geeft een vijfde deel aan dat het personeelsbestand is gegroeid. De verschuivingen worden grotendeels aan de Wmo toegeschreven. Bijna de helft van de thuiszorg verwacht in de toekomst een afname van de capaciteit. 20% ziet de organisatie groeien door de Wmo.

Opvallend is dat 44% aangeeft dat de scholing van het personeel is afgenomen onder invloed van de Wmo. Bijna de helft ziet deze tendens in de toekomst doorzetten. Ruim een vijfde ziet echter een toename. Opvallend is ook dat bijna de helft van de thuiszorgorganisaties geen verandering constateert in de afrekening op prestaties. Bij een vijfde (9 instellingen) wordt echter wel een sterke toename geconstateerd. Daarbij verwacht 39% een toename van het prestatiegericht werken in de toekomst. De verzakelijking onder invloed van de Wmo is bij de thuiszorgorganisaties sterk toegenomen. Ruim 60% constateert dit nu al en ruim 70% verwacht dat dit in de toekomst zal toenemen.

Reorganisatie en de markt

De thuiszorg staat voor grote veranderingen waarbij de verschuivende indicatiestelling een van de belangrijkste is. Ook de aanbestedingsprocedures lijken, gezien de aanhoudende berichtgeving in de pers (en de reclamespotjes van de SP), tot een kaalslag te leiden. Uit de monitor blijkt dat de kans op reorganisaties bij bijna de helft van de respondenten is toegenomen. Eenzelfde percentage legt voor de verschuivingen ook een relatie met de Wmo. 65% verwacht dat de kans op een reorganisatie in de toekomst door de Wmo zal toenemen. Dit zou er op kunnen duiden dat het onder het nieuwe regime in de thuiszorg nog lang onrustig zal blijven.

De kennis en het inzicht in aanbestedingsprocedures is bij 44% toegenomen. Opvallend is wel, dat 7 instellingen aangeven dat deze juist is afgenomen. Driekwart legt bij de verschuivingen een relatie met de Wmo en ruim de helft verwacht dat deze kennis in de toekomst zal toenemen.

De neiging om met huishoudelijke zorg de particuliere markt op te gaan is bij 56% van de respondenten toegenomen. Bijna iedereen schrijft dit toe aan de invoering van de Wmo. Ruim twee derde verwacht dat deze bestorming van de markt door de thuiszorg in de toekomst door de Wmo zal toenemen.

Extern beleid

Bij het extern beleid bij de thuiszorg is naar een drietal stellingen geïnformeerd: wordt er gezocht naar strategische partners, worden er politieke standpunten ingenomen en wordt er nauwer aansluiting gezocht bij het gemeentelijk beleid.

De speurtocht naar strategische partners is overduidelijk toegenomen onder invloed van de Wmo. 28% geeft aan dat dit enigszins het geval is en meer dan de helft geeft zelfs aan dat deze zoektocht sterk is toegenomen. Driekwart van de respondenten verwacht dat dit in de toekomst onder invloed van de Wmo alleen maar zal toenemen. Bij het innemen van politieke standpunten is het beeld duidelijk wisselender. Een derde onthoudt zich er sowieso van. Bij een kwart is dit gelijk gebleven. Ruim een derde geeft aan zich duidelijker politiek te profileren. Bijna tweederde geeft aan dat de verschuivingen onder invloed van de Wmo tot stand zijn gekomen. Een derde van de respondenten geeft aan dat het innemen van politieke standpunten in de toekomst gelijk zal blijven, maar 43% is van plan zich in de toekomst duidelijker politiek uit te spreken. Opvallend is dat ook bij de aansluiting bij het gemeentelijk beleid een sterk gedifferentieerd beeld ontstaat. Een kwart trekt zich er sowieso niets van aan, 19% meldt dat dit gelijk is gebleven, 21% stelt zich juist onafhankelijker op en ruim een derde meldt dat zij zich meer aansluiten bij het gemeentelijk beleid. De verschuivingen zijn in bijna tweederde van de gevallen toe te schrijven aan de invoering van de Wmo. Ruim een derde verwacht dat de aansluiting bij het gemeentelijk beleid in de toekomst zal toenemen, zeven instellingen verwachten juist een afname.

Relatie met burgers en klanten

De relatie met burgers en klanten bij de thuiszorg is primair onder de loep genomen door te kijken naar mogelijke verschuivingen in de klantgroepen in termen van de indicatiestelling. Daarnaast is gekeken of er andere methoden zijn ingezet om klantgroepen te bereiken en of de omgang met huidige klanten is veranderd.

Indicatiestelling en tevredenheid

Bij de vraag naar toe- of afname van het aantal geïndiceerde cliënten bij de thuiszorg doet zich een opvallende tweedeling voor. Bijna een derde meldt hierin een afname, en ruim een derde meldt een toename. Een kwart meldt dat het aantal geïndiceerde cliënten gelijk is gebleven. Tweederde schrijft de verschuivingen toe aan de Wmo. Ruim een derde verwacht dat het aantal geïndiceerde cliënten in de toekomst door de Wmo zal afnemen, maar 30% verwacht juist een toename. Bij de niet-geïndiceerde cliënten is het beeld duidelijk anders. Een derde heeft hier niet mee van doen. Bij een derde is het aantal gelijk gebleven en bij tien instellingen is het aantal niet-geïndiceerde cliënten toegenomen. 40% legt hier geen relatie met de Wmo. Het toekomstbeeld is sterk gedifferentieerd. De vraag naar de tevredenheid van de cliënten roept een negatief beeld op. Weliswaar meldt een derde dat deze gelijk is gebleven, maar tegelijkertijd meldt 39% dat de tevredenheid is afgenomen. Deze verschuiving wordt grotendeels (55%) toegeschreven aan de Wmo. Voor de toekomst verwacht 46% dat de tevredenheid van de cliënten zal afnemen.

Inspelen op nieuwe doelgroepen

De vraag naar het inspelen op nieuwe doelgroepen geeft aan dat de thuiszorg zich aan het heroriënteren is. 58% geeft aan dat zij op zoek zijn naar nieuwe doelgroepen, en legt hierbij een directe relatie met de Wmo. Bijna de helft van de organisaties denkt dat dit in de toekomst zal toenemen. Daarbij is het opmerkelijk dat nieuwe methoden die worden ingezet om de vraag op te sporen enigszins achterblijft. Bij ruim een kwart worden wel nieuwe methoden ingezet, maar bijna 40% verklaart dit niet van toepassing. Overigens verwacht bijna de helft van de thuiszorginstellingen die wel met deze vraaggerichte vernieuwing bezig zijn, dat dit zich in de toekomst zal versterken.

Relatie met andere organisaties

De Wmo zal, onder andere door aanbestedingsprocedures, maar ook bijvoorbeeld door de nadruk op meer vraaggerichte uitvoeringspraktijken en andere vormen van aansturing, leiden tot een herschikking van het speelveld van het wonen-zorg en welzijnsveld. Voor een deel zullen nieuwe samenwerkingsrelaties ontstaan en strategische allianties tussen instellingen worden aangegaan. Deels zullen instellingen ook meer elkaars concurrent op de 'markt van welzijn en geluk' worden. In deze context is een aantal stellingen voorgelegd die verder inzoomen op deze vraagstukken.

Concurrentie

De thuiszorg is gevraagd naar de mate waarin de concurrentieverhoudingen zijn veranderd met collega-instellingen, met vrijwilligersorganisaties, met mantelzorginstellingen en met schoonmaakbedrijven. Wat opvalt is, dat de concurrentie met andere thuiszorginstellingen sterk is toegenomen onder invloed van de Wmo (bijna tweederde geeft dit aan), en dat dit in de toekomst sterker zal worden volgens 60% van de respondenten. De concurrentie met overige organisaties blijkt echter niet aan de orde en wordt opvallend genoeg ook nauwelijks voorzien in de toekomst. Dat lijkt erop te wijzen dat de thuiszorg een betrekkelijk gesloten bastion vormt. Wel is het zo, dat bijna driekwart van de respondenten constateert dat het aantal concurrenten in het speelveld is toegenomen onder de Wmo, en dat meer dan de helft van de thuiszorginstellingen voor de toekomst een toename verwacht.

Samenwerking

Wat betreft samenwerking is gevraagd naar veranderende verhoudingen met collega-instellingen, welzijnsinstellingen, vrijwilligersorganisaties, mantelzorginstellingen, wooncorporaties en schoonmaakinstellingen. Alleen met direct aan de thuiszorg verwante professionele organisaties is enige verschuiving te zien. De samenwerking met andere thuiszorgorganisaties is bijvoorbeeld bij 40% toegenomen (maar bij zeven instellingen afgenomen) onder invloed van de Wmo. Een derde verwacht een versterking van de samenwerking met collega-instellingen in de toekomst. 30% ziet een versterkte relatie met de welzijnsinstellingen. Een derde verwacht een toename van de samenwerking in de toekomst.

De verschuiving in de samenwerking met vrijwilligersorganisaties, mantelzorginstellingen, wooncorporaties en schoonmaakbedrijven (81% niet van toepassing) is echter marginaal (circa de helft niet van toepassing, circa een derde gelijk gebleven). Het meest opvallend is, dat er door de respondenten hier voor de toekomst ook nauwelijks veranderingen in worden verwacht. Dit spoort met het eerdere beeld van het gesloten bastion dat wordt gevormd. Ook bij de vragen naar strategische allianties blijkt, dat telkens de helft van de respondenten aangeeft dat dit niet van toepassing is. Bij de overige thuiszorginstellingen lijkt wél een tendens te zien om die strategische allianties aan te gaan. Dit lijkt te wijzen op een tweedeling in de thuiszorg in open en proactieve organisaties en meer gesloten en conservatieve organisaties.

Relatie met de gemeente en andere overheden

Waar voorheen de thuiszorg relatief onafhankelijk opereerde van de gemeentelijke regie strekt de rol van de gemeente zich met de introductie van de Wmo breder uit. Met name de thuiszorg ondervindt sterk de consequenties van de indicatiestelling van de huishoudelijke zorg onder het gemeentelijk regime en de aanbestedingsprocedures. Er is een aantal stellingen die hiermee verband houden aan de thuiszorginstellingen voorgelegd.

Relatie met de gemeente

Over kwaliteit van de relatie met de gemeente oordeelt 40% dat deze is toegenomen, 30% vindt de relatie op een gelijk niveau gebleven en zeven instellingen vinden de relatie verslechterd. Een kwart meent dat dit niet met de Wmo te maken heeft. 40% ziet de relatie met de gemeente in de toekomst wel verbeteren. Er zijn nauwelijks thuiszorginstellingen die de toekomst wat dit betreft zwart inzien. Opmerkelijk is dat meer dan de helft van de thuiszorgorganisaties zegt geen prestatieafspraken met de gemeente te maken. Van de overige 19 instellingen melden er 15 dat die afspraken zijn toegenomen door de Wmo. Opvallend is ook dat het toekomstbeeld diffuus is. Twaalf organisaties voorzien een toename, maar 27 organisaties hebben geen oordeel over de toekomstige situatie. Eenzelfde beeld rijst op bij de vraag naar het afleggen van verantwoording: De helft doet daar (nog) niet aan, en bij de thuiszorgorganisaties die wel met het afleggen van rekenschap worden geconfronteerd is een duidelijke toename onder invloed van de Wmo, nu en in de toekomst, zichtbaar.

Nieuwe beleidsrelaties

De thuiszorg is een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben operschikking van de verhoudingen met betrekking tot de beleidsvorming: de mate waarin de thuiszorg gemeenten proactief benaderen, de mate waarin zij het beleid van de gemeente kunnen beïnvloeden, de mate waarin de gemeente invloed uitoefent op het beleid van de thuiszorg en de mate waarin de gemeenten de sector aanspoort tot samenwerking. Over het hele spectrum zijn belangrijke verschuivingen te zien, die veelal Wmo-gerelateerd zijn. 60% van de respondenten benadert de gemeente proactief, 52% geeft aan dat dit Wmo-gerelateerd is en verwacht dat dit in de toekomst zal toenemen. Wat betreft de beïnvloeding dóór de thuiszorg van het gemeentelijk beleid lijkt de thuiszorg aan kracht te hebben ingeboet. Een derde geeft aan dat deze invloed is afgenomen (slechts zes instellingen geven aan dat deze enigszins is toegenomen). De helft van de respondenten legt hierbij een relatie met de Wmo.

Een wat ander beeld laat de omgekeerde vraag zien: Bijna tweederde geeft aan dat de gemeentelijke invloed op de thuiszorg is toegenomen onder invloed van de Wmo. Meer dan de helft verwacht een toename van de gemeentelijke bemoeienis met de thuiszorg in de toekomst. De aansporing tot samenwerking met andere instellingen laat merkwaardig genoeg een vlak beeld zien. Bijna de helft van de respondenten acht dit niet van toepassing, van de overgebleven 22 instellingen melden 12 instellingen een toename tot aansporing tot samenwerking. De andere tien instellingen constateren geen verandering. Bij de instellingen die met een verandering worden geconfronteerd, wordt overigens wel een relatie met de Wmo gelegd. Vijftien instellingen verwachten in de toekomst door de gemeente wel sterker te worden aangespoord tot samenwerking.

Conclusie thuiszorg

Of het nu gaat om de mogelijkheden om signaalfuncties uit te voeren, de verschuiving naar goedkopere zorgkrachten, het aantal uren zorg dat wordt uitgevoerd of een algemeen oordeel over de kwaliteit van de zorg, er is een sterke tendens zichtbaar om de consequenties van de Wmo voor de thuiszorg negatief in te schalen. De eenzijdige berichtgeving in de media over een verschuiving naar huishoudelijke zorg 1 als gevolg van de Wmo verdient echter nuancering. Bij de uitvoering van dit type zorg zien we in de monitor een verdeeld beeld en daarbij ligt het accent op sterk af- of toegenomen. Ook bij de meervoudige zorg ontstaat een gespreid beeld. Wellicht verwacht de thuiszorg dat het wegvallen van een groot deel van de huishoudelijke zorg 2 het beroep op de meervoudige (AWBZ)zorg zal doen stijgen.

De vraag naar de tevredenheid van de cliënten roept een negatief beeld op. Weliswaar meldt een derde dat deze gelijk is gebleven, maar tegelijkertijd meldt 39% dat de klanttevredenheid sinds de Wmo is afgenomen. Deze verschuiving wordt grotendeels toegeschreven aan de Wmo. Voor de toekomst verwacht bovendien bijna de helft dat de tevredenheid van de cliënten zal afnemen. De totale begroting is bij de helft van de thuiszorginstellingen (sterk) afgenomen onder invloed van de Wmo. Ook wordt bevestigd dat in de thuiszorg een soort 'downgrading' aan de gang is van het personeelsbestand als gevolg van bijgestelde indicatiestellingen en de inzet in aanbestedingsprocedures door de thuiszorg zelf. Zo geeft 44% aan dat het personeelsbestand is teruggelopen. De concurrentie met andere thuiszorginstellingen is sterk toegenomen onder invloed van de Wmo en in de toekomst zal dit sterker worden volgens 60% van de respondenten. De concurrentie met overige organisaties blijkt echter niet aan de orde en wordt ook nauwelijks voorzien in de toekomst. De speurtocht naar strategische partners daarentegen is overduidelijk toegenomen onder invloed van de Wmo. Een ander lichtpuntje is dat de thuiszorg zich aan het heroriënteren is: 58% geeft aan dat zij op zoek zijn naar nieuwe doelgroepen, en legt hierbij een directe relatie met de Wmo.

Wel moeten we aantekenen dat alleen met direct aan de thuiszorg verwante professionele organisaties enige mate van meer samenwerking is te zien. Het meest opvallend is dat er door de respondenten hier voor de toekomst ook nauwelijks veranderingen in worden verwacht. Dit spoot met het beeld van de thuiszorg als gesloten bastion. Ook bij de vragen naar strategische allianties blijkt, dat telkens de helft van de respondenten aangeeft dat dit niet van toepassing is. Bij de overige thuiszorginstellingen lijkt wél een tendens te zien om die strategische allianties aan te gaan. Dit lijkt te wijzen op een tweedeling in de thuiszorg in open en proactieve organisaties en meer gesloten en conservatieve organisaties. Tot slot moet worden opgemerkt dat - ondanks alle (vermeende) kommer en kwel in de thuiszorg 40% oordeelt dat de kwaliteit van de relatie met de gemeente is toegenomen. Wat betreft de beïnvloeding dóór de thuiszorg van het gemeentelijk beleid lijkt de thuiszorg aan kracht te hebben ingeboet. De aansporing tot samenwerking met andere instellingen laat merkwaardig genoeg een vlak beeld zien. Een aanzienlijk deel van de thuiszorginstellingen wordt door haar gemeente niet geprikkeld om relaties aan te gaan met andere organisaties.

1.2 Verpleeghuizen

Kerngegevens

Het aantal respondenten (N) uit de verpleeghuissector bedraagt 30. Dit is 8% van het totaal aantal respondenten. Hoewel de personeelsgrootte relatief verspreid is over de verschillende categorieën, hebben de meeste respondenten relatief veel personeelsleden in dienst. Ruim 50% heeft meer dan 100 personeelsleden, en een kwart zelfs meer dan 500. Als het gaat om het aantal vrijwilligers is een omgekeerde tendens te zien. Het merendeel heeft 100 vrijwilligers of minder. Er zijn echter ook vier uitschieters, die met meer dan 500 vrijwilligers werken. De vraag naar het werkgebied betreft het type wijk of buurt, waarin de organisaties actief zijn. Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. De meeste verpleeghuizen zijn in gemengde wijken actief (50%) en in plattelandgebieden (43%). Daarna worden de middenstandswijken vaak genoemd (10 maal). Relatief weinig verpleeghuizen zijn actief in achterstandswijken (4) en sociale heroveringswijken (3). Datzelfde geldt overigens ook voor voorsprongwijken (4). Ook op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Een groot deel van de verpleeghuizen opereert regionaal (56%) of zelfs provinciaal (26%). Daarnaast geeft ook 60% aan op het niveau van de wijk of buurt actief te zijn. Ruim een derde is op stedelijk niveau actief.

Spreiding over de prestatievelden

Op de vraag naar de Wmo-prestatievelden waren meerdere antwoorden mogelijk. 63% van de verpleeghuizen meldt dat ze zich bezighouden met informatie, advies en cliëntondersteuning. Opmerkelijk is dat 70% er daarnaast voor kiest de kernactiviteit te plaatsen binnen prestatieveld 5 (zelfstandig functioneren met een handicap), terwijl slechts 6 instellingen melden dat ze binnen prestatieveld 6 (voorzieningen voor chronisch hulpbehoevenden) actief zijn. 43% geeft ook ondersteuning aan mantelzorg en vrijwilligers en 30% is actief binnen het prestatieveld leefbaarheid en sociale samenhang. Daarnaast bieden ook nog 5 instellingen diensten aan binnen het prestatieveld van de maatschappelijke opvang. Activiteiten op de overige prestatievelden zijn verwaarloosbaar.

De Wmo in beeld

Aanbod

De verpleeghuizen is een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op het aanbod van hun organisatie. Daarbij is telkens gevraagd of er sprake is van een toe- of afname van delen van hun (mogelijke) aanbod, of deze beweging door de Wmo wordt veroorzaakt en of men verwacht dat er de Wmo in de toekomst tot veranderingen zal leiden.

Kernaanbod

Bij de stellingen over het aanbod zijn er twee opgenomen die betrekking hebben op het kernaanbod van de verpleeghuizen: huishoudelijke zorg in de wijk en 1^e-lijnsgezondheidszorg en het aantal uren dat aan zorg wordt besteed. Op het gebied van de 1^e-lijnsgezondheidszorg geeft een derde al aan dat dit niet van toepassing is en 43% meldt dat hier geen veranderingen optreden. Er wordt nauwelijks enige relatie gelegd met de Wmo en slechts een kleine minderheid verwacht dat onder invloed van de Wmo het aanbod op dit terrein zal toenemen. Een heel ander patroon is te zien als het gaat om het aanbod van huishoudelijke zorg in de wijk. 57% geeft aan dat dit is toegenomen, 51% legt een relatie met de Wmo en 46% verwacht dat het aanbod aan huishoudelijke zorg onder invloed van de Wmo in de toekomst zal toenemen. Opmerkelijk is wel, dat daarnaast 36% juist verwacht dat dit aanbod in de toekomst zal afnemen.

Nevenaangebod

Naast het kernaanbod kan een gevolg van de invoering van de Wmo zijn dat het nevenaangebod van verpleeghuizen zal verschuiven. Er zijn stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de uitvoering van welzijnsdiensten, comfortdiensten tegen betaling (boodschappen doen, maaltijdverzorging, klussendienst) en adviesdiensten voor cliëntinitiatieven. Op het gebied van welzijnsdiensten en adviesdiensten aan cliëntinitiatieven is niet of nauwelijks beweging te zien, en de respondenten verwachten in grote meerderheid ook niet dat dit in de toekomst onder invloed van de Wmo gaat gebeuren. Alleen bij het aanbod van comfortdiensten is een beweging waarneembaar: 37% geeft aan dat het aanbod op dit terrein is toegenomen, 41% legt een relatie met de Wmo en 47% denkt dat dit onder invloed van de Wmo in de toekomst nog zal toenemen.

Uitvoering

De verpleeghuizen is ook een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op verschuivingen in de activiteiten die zij ondernemen. Waar het bij het aanbod primair gaat over wat er veranderd, staat bij de uitvoering vooral de vraag centraal hoe er wordt veranderd. Worden er bijvoorbeeld meer uren aan zorg besteed? Wordt er meer tijd besteed aan administratie en verantwoording? Neemt de kwaliteit van de zorg toe?

Kwaliteit van de zorg

Er zijn stellingen voorgelegd die een directe relatie hebben met de kwaliteit van de zorg: het aantal uren dat aan zorg wordt besteed, het aantal uren dat aan huishoudelijke zorg wordt besteed, de verschuiving van zorg in de instelling naar zorg thuis, de mate van extramuralisering en de kwaliteit van de zorg in algemene zin. De helft van de respondenten geeft aan dat het aantal uren dat aan zorg wordt besteed is toegenomen. Bijna de helft geeft aan dat de Wmo hiervoor heeft gezorgd (overigens geeft 57% aan géén relatie te zien met de Wmo). Ruim 40% denkt dat het aantal uren dat aan zorg wordt besteed in de toekomst onder invloed van de Wmo zal toenemen. Eenzelfde beeld, alleen sterker is terug te zien bij de huishoudelijke zorg. Ruim de helft geeft aan dat dit is toegenomen, 68% legt een relatie met de Wmo en 43% ziet een toename in het verschieft. Overigens ziet 38% het aantal uren huishoudelijke zorg in de toekomst door de Wmo ook afnemen. De verschuiving naar zorg thuis is bij 40% toegenomen, maar hier wordt geen relatie gelegd met de Wmo. Wel verwacht 50% dat dit in de toekomst onder invloed van de Wmo zal toenemen. Voor de extramuralisering geldt, dat 63% een toename constateert, en ruim de helft van de respondenten geeft aan een link te zien met de Wmo (40% legt die relatie niet). 68% verwacht een toename van de extramuralisering door de Wmo in de toekomst. Tenslotte de kwaliteit van de zorg: 70% geeft aan dat deze gelijk is gebleven. Slechts vijf instellingen geven aan de kwaliteit is afgenomen. Door bijna driekwart wordt geen relatie gelegd met de Wmo. Wel ziet een derde van de respondenten een afname van de kwaliteit van de zorg door de Wmo in het verschieft liggen.

Randvoorwaarden en externe betrekkingen

Een aantal andere stellingen behandelen de randvoorwaarden en de externe gerichtheid: de tijd die besteed wordt aan administratie en verantwoording, de tijd voor overleg, het ontplooiën van eigen initiatieven, de uitbreiding naar andere sectoren en de reikwijdte van het werkgebied. 80% van de respondenten geeft aan dat zij meer tijd besteden aan administratie en verantwoording, 83% geeft aan dat er een relatie ligt met de Wmo in de geconstateerde verschuiving. 82% verwacht dat dit in de toekomst door de Wmo zal toenemen. Eenzelfde patroon is terug te zien bij de tijd die men kwijt is aan overleg: 90% constateert een toename, 87% legt een relatie met de Wmo en 74% verwacht dat dit door de Wmo in de toekomst nog verder zal toenemen. Ook bij het ontplooiën van eigen initiatieven komt een dergelijk beeld naar voren: 60% ontplooit meer eigen initiatief, 67% legt in de verschuiving een relatie met de Wmo en 62% verwacht een toename hiervan door de Wmo. De uitbreiding naar andere sectoren (als sport, cultuur, welzijn) is (nog) niet echt aan de orde. Ruim de helft acht dit niet van toepassing en bij nog eens 20% is dit gelijk gebleven. 52% verwacht overigens dat dit in de toekomst onder invloed van de Wmo wel zal toenemen. Voor wat betreft de reikwijdte van het werkgebied (territoriaal) geldt, dat bijna de helft een toename constateert (en een bijna even groot deel signaleert dat dit gelijk is gebleven). Door een ruime meerderheid wordt geen relatie met de Wmo gezien (door een derde wordt die relatie overigens wel gelegd). 45% verwacht wel een uitbreiding van het werkgebied in de toekomst door de Wmo.

Financiering

Met de Wmo is ook voor een deel een ander financieel regime van kracht, dat ook van invloed kan en zal zijn op de verpleeghuiszorg. Het gaat daarbij onder andere om aanbestedingsprocedures en voor een deel ook de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor bepaalde (flankerende) voorzieningen als de huishoudelijke verzorging.

Begroting en subsidies

Ruim een derde van de respondenten geeft aan dat de structurele subsidie is teruggelopen. Ook een derde geeft aan dat deze gelijk is gebleven of enigszins is toegenomen. 45% legt hierbij een relatie met de Wmo. Ongeveer 40% verwacht dat de structurele subsidies onder invloed van de Wmo in de toekomst zullen afnemen. Bij de projectsubsidies is het beeld sterk verdeeld. De helft geeft aan dat zij niet werken op basis van projectsubsidies, de overigen zien zowel afname als toename. Van degenen die een verschuiving zien, legt echter wel 60% een relatie met de Wmo. Ook naar de toekomst blijft deze verdeeldheid bestaan. Een derde ziet een afname in het verschiet, een kwart een toename. Dit verdeelde beeld is ook terug te vinden bij de vraag naar de totale begroting: een derde ziet een toename, een derde ziet een afname en bij een kwart is de begroting gelijk gebleven. Ruim vijftig procent legt bij de verschuiving wel een relatie met de Wmo. Voor de toekomst is het beeld somberder: 40% ziet een afname van de totale begroting door de Wmo voor zich opdoemen.

Gevolgen en aanbestedingsprocedures

Naast de directe verschuivingen in de begroting zijn er ook enkele aan de financiën gerelateerde zaken aan de respondenten voorgelegd: deelname in aanbestedingsprocedures, de financiële ruimte voor innovaties, en de kans op bezuinigingen op het personeel. 53% van de deelnemende verpleeghuizen meldt dat de deelname in aanbestedingsprocedures is toegenomen. Vier respondenten signaleren een afname. 73% legt hierbij een relatie met de Wmo. Ruim 60% vermoedt dat deelname aan aanbestedingsprocedures frequenter zal voorkomen. De ruimte voor innovatie is voor 43% gelijk gebleven, maar voor 40% van de respondenten afgenomen. Een derde legt daarbij een relatie met de Wmo, de helft niet. Voor de toekomst is het beeld sterk verdeeld: 40% denkt dat er niets veranderd, bijna 30% denkt dat de ruimte zal afnemen en een even hoog percentage denkt dat de ruimte zal toenemen. Bij 63% van de respondenten is de kans op bezuinigingen op het personeel toegenomen en bij een kwart is deze kans gelijk gebleven. De verschuiving wordt door tweederde van de respondenten toegeschreven aan de Wmo. Voor de toekomst verwacht 60% van de respondenten uit de verpleeghuizen, dat de kans op bezuinigingen op het personeel in de toekomst door de Wmo zullen toenemen.

Intern beleid

De potentiële invloed op het interne beleid bij verpleeghuizen is op twee manieren aan de orde gesteld: heeft de Wmo invloed op het personeelsbeleid (scholing, capaciteit, controle op werkzaamheden) en heeft de Wmo invloed op globale veranderingen in termen van kansen op een reorganisatie en (cruciaal binnen de Wmo) het vrijwilligersbeleid?

Personeelsbeleid

De Wmo leidt ertoe dat er andere competenties worden gevraagd van professionals. Het gaat minder om zorgen voor en meer om zorgen dat. Ook bij verpleeghuisbewoners geldt dat er meer moet worden geïnvesteerd in de activering van het sociale netwerk om de bewoner. Het is de vraag of deze notie al tot de verpleeghuiszorg is doorgedrongen. Echter: bij de vraag naar om- of bijscholing van het personeel antwoordt 70% dat deze is toegenomen en bijna 60% legt hierbij een relatie met de Wmo. Circa 60% verwacht ook dat de om- en bijscholing van het personeel in de toekomst zal toenemen. Echter: vermoedelijk gaat het hier eerder om een 'downgrading' van de verpleeghuiszorg in lichtere zorgfuncties dan naar een upgrading in termen van empowerment van bewoners en hun netwerken. Als het gaat over de capaciteit in fte's tekent zich een opmerkelijk patroon af: Een derde van de respondenten meldt dat er niets is veranderd, maar ruim veertig procent constateert een toename in de capaciteit. Zes instellingen stellen een afname vast. Bijna twee derde wijst de geconstateerde veranderingen toe aan de Wmo. Ruim een kwart verwacht in de toekomst onder invloed van de Wmo een afname, maar ruim 40% verwacht dat de Wmo zal leiden tot een toename van de capaciteit. De controle op werkzaamheden van het personeel is ook toegenomen, aldus 60% van de respondenten. Eenzelfde percentage legt bij de geconstateerde verschuiving ook een relatie met de Wmo. 56% Verwacht in de toekomst ook een toename van de controle op de werkzaamheden door de Wmo.

Reorganisatie en vrijwilligersbeleid

De verpleeghuiszorg staat, niet alleen onder invloed van de Wmo, al jaren voor grote veranderingen waarbij extramuralisering een van de belangrijkste is. De invoering van de Wmo kan hierbij echter wel voor belangrijke impulsen zorgen, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van Woonservicezones. Bij de vraag naar de kans op reorganisaties geeft ruim 50% van de respondenten aan dat deze is toegenomen. Eenzelfde percentage legt voor de verschuivingen ook een relatie met de Wmo. 45% verwacht dat de kans op een reorganisatie in de toekomst door de Wmo zal toenemen. Dit betekent dat het onder het nieuwe regime in de verpleeghuissector waarschijnlijk nog lang onrustig zal blijven. Wat hiermee niet direct verbonden kan worden, maar echter in het kader van de Wmo wel een inhoudelijke link heeft is het vrijwilligersbeleid. 53% van de respondenten geeft aan dat er een toename is in de aandacht voor het vrijwilligersbeleid, en 34% legt hierbij een relatie met de Wmo. Opvallend is, dat tweederde géén relatie in de toe- of afname van de aandacht voor het vrijwilligersbeleid constateert. Wellicht is dat op dit moment een proces dat bij een meerderheid van de verpleeghuiszorg sowieso plaatsvindt. Wel verwacht 54% dat de aandacht voor het vrijwilligersbeleid in de toekomst onder invloed van de Wmo zal toenemen.

Extern beleid

Bij het extern beleid is een onderscheid te maken in veranderingen die de verpleeghuiszorg doormaakt in relatie tot hun cliënten (het aanspreken van nieuwe doelgroepen, het aanbod aan nieuwe diensten) en de veranderingen in de relatie met professionele partners (nieuwe strategische allianties en de aansluiting op de Wmo-doelstellingen van de gemeente). In beide gevallen veronderstelt het Wmo-regime dat ook de verpleeghuiszorg zich meer naar buiten kantelt.

Relatie met professionele partners en gemeente

Tweederde van de respondenten uit de verpleeghuiszorg geeft aan dat het zoeken naar strategische partners en het uitbouwen van het netwerk is toegenomen. 60% legt bij de verschuiving ook een relatie met de Wmo. Ruim 70% verwacht dat de Wmo zal leiden tot een toename van strategische allianties. Eenzelfde patroon is terug te zien als het gaat om de aansluiting op de Wmo-doelen van de gemeente. Ruim tweederde ziet hierin een toename en bijna alle instellingen leggen hierbij een relatie met de Wmo. Ruim 70% ziet deze beweging in de toekomst door de Wmo ook alleen maar toenemen. Een kleine minderheid denkt dat de aansluiting op de Wmo-doelen van de gemeente gelijk zal blijven of af zal nemen.

Relatie met burgers en klanten

De relatie met burgers en klanten bij verpleeghuisinstellingen is primair onder de loep genomen door te kijken naar mogelijke verschuivingen in de klantgroepen. Daarnaast is gekeken of er andere methoden zijn ingezet om klantgroepen te bereiken en of de omgang met huidige klanten is veranderd.

Nieuwe klanten

Ruim tweederde van de respondenten geeft aan dat zij meer nadruk legt op nieuwe doelgroepen. De relatie met de invoering van de Wmo lijkt sterk te zijn (50% geeft aan dat de geconstateerde verandering een relatie heeft met de Wmo). 64% geeft ook aan dat de Wmo in de toekomst zal leiden tot het zoeken naar nieuwe doelgroepen. Eenzelfde patroon is terug te zien als het gaat om het aanbod aan nieuwe diensten door het proces van vermaatschappelijking. 70% geeft aan dat dit is toegenomen en eenzelfde percentage schrijft deze verschuiving toe aan de Wmo. Tweederde verwacht dat nieuwe diensten door de vermaatschappelijking onder invloed van de Wmo zullen toenemen.

Op de vraag of de diversiteit van gebruikers van verpleeghuiszorg is toegenomen antwoordt ruim de helft dat deze gelijk is gebleven. 9 instellingen stellen dat de diversiteit van gebruikers wel is toegenomen. Een overeenkomstig percentage schrijft dit toe aan de invoering van de Wmo. Ruim 56% denkt echter dat de diversiteit aan gebruikers onder invloed van de Wmo in de toekomst zal toenemen. Dat blijkt ook uit de vraag naar het aantal nieuwe klanten. Ruim 60% constateert een toename, en eenzelfde percentage koppelt de verandering aan de Wmo. Driekwart van de respondenten denkt dat onder invloed van de Wmo er meer nieuwe klanten zullen komen. Over de tevredenheid van de cliënten in de verpleeghuiszorg is redelijke overeenstemming: die verandert niet zoveel, hoewel 30% wel verwacht dat die in de toekomst door de Wmo zal toenemen.

Inspelen op nieuwe doelgroepen

De vraag naar het inspelen op nieuwe doelgroepen levert een splitsing op. 40% geeft aan dat hierin geen verandering is opgetreden, 54% geeft aan dat er sprake is van een toename. Eenzelfde verdeling is te zien als er wordt gevraagd naar de relatie met de Wmo. 70% verwacht dat dit onder invloed van de Wmo zal toenemen. De methoden die worden ingezet om meer vraaggericht te werken wordt door 47% van de respondenten meer ingezet. Dit komt in de helft van de gevallen niet door de Wmo, maar in de andere helft wel. 43% verwacht dat dit in de toekomst door de Wmo zal toenemen, een derde verwacht dat dit gelijk zal blijven. Dit laatste is opmerkelijk, daar de Wmo uitdrukkelijk inzet op een versterking van het vraaggericht werken.

Relatie met andere organisaties

De Wmo zal, onder andere door aanbestedingsprocedures, maar ook bijvoorbeeld door de nadruk op meer vraaggerichte uitvoeringspraktijken en andere vormen van aansturing, leiden tot een herschikking van het speelveld wonen, zorg en welzijn. Voor een deel zullen nieuwe samenwerkingsrelaties ontstaan en strategische allianties tussen instellingen worden aangegaan. Deels zullen instellingen ook meer elkaars concurrent op de 'markt van welzijn en geluk' worden. In deze context is een aantal stellingen voorgelegd die verder inzoomen op deze vraagstukken.

Concurrentie

De verpleeghuiszorg is gevraagd naar de mate waarin de concurrentieverhoudingen zijn veranderd met collega-instellingen, met de thuiszorg, met vrijwilligersorganisaties en met mantelzorgorganisaties. Wat opvalt, is dat de concurrentie met de verpleeghuiszorg volgens bijna de helft van de respondenten is toegenomen, dat eenzelfde percentage een directe relatie legt met de Wmo en dat ruim 50% ook verwacht dat dit in de toekomst onder invloed van de Wmo zal toenemen. Bij de relatie met de thuiszorg zijn deze percentages zelfs stevig hoger.

Bijna tweederde signaleert een toename van de concurrentie onder invloed van de Wmo en bijna driekwart verwacht dat dit zich in de toekomst zal versterken. Als het gaat om concurrentie met vrijwilligersorganisaties en mantelzorgsteunpunten geeft telkens de helft van de respondenten aan dat dit niet van toepassing is. Volgens de resterende respondenten is het merendeel van mening dat de verhoudingen niet zijn veranderd, en dat dit in de toekomst ook niet zal gebeuren. Globaal gezien meent 60% dat het aantal concurrenten is toegenomen, 70% legt een relatie met de Wmo en 73% verwacht dat de Wmo in de toekomst zal leiden tot meer concurrentie op het speelveld van de verpleeghuiszorg.

Samenwerking

Wat betreft samenwerking is gevraagd naar veranderende verhoudingen met collega-instellingen, thuiszorgorganisaties, welzijnsinstellingen, vrijwilligersorganisaties, mantelzorginstellingen, wooncorporaties en de 1^e-lijnsgezondheidszorg. Bij de eerste drie instellingen wordt telkens hetzelfde patroon zichtbaar: 40 tot 50% signaleert een toename in de samenwerking en rond de 40% legt een relatie met de Wmo. Voor de toekomst geldt dat de samenwerking met de verpleeghuiszorg volgens 48% van de respondenten zal toenemen, met de thuiszorg volgens 63% en met de welzijnsinstellingen eveneens volgens 63%. Volgens het merendeel van de respondenten is de samenwerking met vrijwilligersorganisaties en mantelzorginstellingen gelijk gebleven. Wel wordt door ruim 40% een toename van de samenwerking in de toekomst verwacht. De samenwerking met de wooncorporaties is wel toegenomen (volgens 43%), maar de meerderheid legt hierbij geen relatie met de Wmo. Bijna de helft verwacht dat in de toekomst wel het geval zal zijn. De mate waarin verpleeghuizen worden gevraagd als strategische partner is volgens 50% van de respondenten toegenomen, en eenzelfde percentage legt daarbij een relatie met de Wmo (de andere helft overigens niet). 60% verwacht in de toekomst vaker als strategische partner te worden gevraagd. Ook het aantal strategische allianties met aanbieders van wonen, zorg en welzijn is volgens bijna de helft toegenomen, 40% legt voor de geconstateerde verschuiving een relatie met de Wmo, 56% ziet die echter niet. Ruim 53% verwacht dat het aantal strategische allianties op dit speelveld onder invloed van de Wmo in de toekomst wel zal toenemen. Zelfs 77% ziet het aantal partners en bondgenoten onder invloed van de Wmo toenemen.

Relatie met de gemeente en andere overheden

Waar voorheen de verpleeghuiszorg relatief onafhankelijk opereerde van de gemeentelijke regie (met uitzondering van bijvoorbeeld de bouwproductie van woon-zorgzones) strekt de rol van de gemeente zich met de introductie van de Wmo breder uit en zal ook de verpleeghuiszorg waarschijnlijk meer bij het gemeentelijk beleid op het gebied van wonen, zorg en welzijn betrokken worden.

Relatie met de gemeente

Over kwaliteit van de relatie met de gemeente oordeelt ruim 50% dat deze is toegenomen, slechts 3 instellingen oordelen hierover negatief. Ruim 70% legt bij de veranderde relatie een verband met de introductie van de Wmo. Ruim 70% verwacht ook dat de kwaliteit van de relatie in de toekomst zal toenemen. Opmerkelijk zijn de resultaten als er wordt gevraagd naar de prestatieafspraken en het afleggen van verantwoording aan de gemeente. 60% van de respondenten meldt dat het aantal prestatieafspraken en het afleggen van verantwoording is toegenomen. In het overgrote deel van de gevallen wordt hierbij een relatie met de Wmo gelegd. Circa driekwart verwacht dat in beide gevallen deze 'afrekencultuur' onder invloed van de Wmo in de toekomst zal toenemen.

Nieuwe beleidsrelaties

De verpleeghuizen is een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben operschikking van de verhoudingen met betrekking tot de beleidsvorming: de mate waarin de verpleeghuizen gemeenten proactief benaderen, de mate waarin zij het beleid van de gemeente kunnen beïnvloeden, de mate waarin de gemeente invloed uitoefent op het beleid van de verpleeghuizen en de mate waarin de gemeenten de sector aanspoort tot samenwerking. Over het hele spectrum zijn belangrijke mutaties te zien, die veelal Wmo-gerelateerd zijn. Tweederde van de respondenten benadert de gemeente proactief, 76% geeft aan dat dit Wmo-gerelateerd is en 77% verwacht dat dit in de toekomst zal toenemen. Wat betreft de beïnvloeding dóór de verpleeghuizen van het gemeentelijk beleid is het beeld dubbel: Een kwart geeft aan dat dit is afgenomen, een derde geeft aan dat dit is toegenomen en 40% constateert geen verandering. Ruim 60% legt echter wel een relatie tussen de verschuivingen en de invoering van de Wmo. 40% verwacht op dit terrein geen veranderingen in de toekomst. Een even hoog percentage denkt een toename te zien, 20% verwacht een afname. Een heel ander beeld laat de omgekeerde vraag zien: 73% geeft aan dat de gemeentelijke invloed op de verpleeghuizen is toegenomen, 85% verwijst hierbij naar de Wmo en ruim 80% verwacht een toename van de gemeentelijke bemoeienis met de verpleeghuizen in de toekomst. Ruim tweederde verwacht ook in de toekomst tot meer samenwerking met andere organisaties aangespoord te zullen worden. Hier tekent zich duidelijk een veranderende relatie tussen de zorgsector en de lokale overheid aan.

Conclusie verpleeghuizen

Een belangrijke vraag die met betrekking tot verpleeghuizen en de Wmo kan worden gesteld is of verpleeghuizen extramuraliseren. We kunnen deze vraag tentatief positief beantwoorden. Uit de monitor blijkt dat de huishoudelijke zorg in de wijk (dus buiten de accommodatie van het gebouw) belangrijker wordt ten gevolge van de Wmo. Ook is de verschuiving naar zorg thuis bij 40% van de verpleeghuizen toegenomen, maar hier wordt geen relatie gelegd met de Wmo. Wel is het opmerkelijk dat 70% er voor kiest de kernactiviteit te plaatsen binnen prestatieveld 5 (zelfstandig functioneren met een handicap), terwijl slechts 6 instellingen melden dat ze binnen prestatieveld 6 (voorzieningen voor chronisch hulpbehoevenden) actief zijn.

De verpleeghuizen uit de monitor kantelen zich over de hele linie meer naar buiten sinds de Wmo: een groot deel extramuraliseert, richt zich op nieuwe doelgroepen en werkt meer samen met een diversiteit van organisaties. Daarbij blijken veel verpleeghuizen volop mee te doen in de openbare aanbesteding en 73% legt hierbij een relatie met de Wmo. Bovendien vermoedt ruim 60% dat deelname aan aanbestedingsprocedures in de toekomst frequenter zal voorkomen. Concurrentie lijkt zich met name voor te doen met thuiszorginstellingen en met direct aan verpleeghuizen verwante professionele organisaties.

1.3 Stichtingen Welzijn Ouderen (SWO's)

Kerngegevens

Het aantal respondenten (N) uit de SWO's bedraagt 18. Dit is 5% van het totaal aantal respondenten. De personeelsgrootte van de stichtingen bestaat in grote meerderheid (15) uit minder dan 20 betaalde medewerkers. Twee organisaties melden dat zij tussen de 20 en 50 medewerkers heeft, en één organisatie heeft tussen de 50 en 100 medewerkers. Opmerkelijk is het grote aantal vrijwilligers waarmee de SWO's werken. Slechts één organisatie werkt met minder dan 20 vrijwilligers en één met tussen de 20 en 50 vrijwilligers. Twee SWO's werken met tussen de 50 en 100 vrijwilligers, maar liefst zes met tussen de 100 en 200 en zeven met 200 tot 500 vrijwilligers. Er is zelfs één organisatie die meer dan 500 vrijwilligers telt. Gemiddeld zijn de SWO's in iets minder dan twee werkgebieden actief. De plattelandsgebieden scoren het hoogst met 44%. In gemengde wijken is een derde actief, en daarna volgen de middenstandswijken (drie organisaties) en de achterstandswijken. In de sociale heroveringswijken en voorsprongwijken zijn telkens twee organisaties actief. Tien SWO's bewegen zich op stedelijk niveau, zes op regionaal niveau en vijf op het niveau van de wijk of buurt. Ondanks de mogelijkheid om meerdere antwoorden aan te kruisen, scharen de SWO's zich bijna allemaal onder één van de mogelijke gebiedsaanduidingen.

Spreiding over de prestatievelden

Op de vraag naar de Wmo-prestatievelden waren meerdere antwoorden mogelijk. De SWO's zeggen gemiddeld op ruim vier prestatievelden actief te zijn. Opvallend is de hoge score op een groot aantal prestatievelden: informatie, advies en cliëntenondersteuning: 100%; mantelzorg en vrijwillige inzet: 94%; leefbaarheid: 89%; zelfstandig functioneren van mensen met een beperking: 89%; voorzieningen voor mensen met een beperking: 56%. Zelfs op het gebied van de maatschappelijke opvang (drie organisaties) en het bevorderen van de OGGZ (twee organisaties) melden de SWO's activiteiten. Hieruit blijkt dat de SWO's een ruime taakopvatting delen.

De Wmo in beeld

Aanbod

De SWO's is een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op het aanbod van hun organisatie. Daarbij is telkens gevraagd of er sprake is van een toe- of afname van delen van hun (mogelijke) aanbod, of deze beweging door de Wmo wordt veroorzaakt en of men verwacht dat de Wmo in de toekomst tot veranderingen zal leiden.

Reguliere ondersteuning door de SWO's

Ten eerste moet worden opgemerkt dat op één na alle SWO's een toename in de vraag naar hun diensten als gevolg van de Wmo vaststellen. Vijftien SWO's zien deze tendens zich ook in de toekomst doortrekken. De SWO's is vervolgens een aantal stellingen voorgelegd die direct verbonden zijn met de kerntaken van de organisatie: de ondersteunende activering en begeleiding van ouderen, welzijnsdiensten voor personen met een beperking, alarmering en alarmopvolging tegen betaling, het verlenen van informatie en advies, maaltijdverzorging en het bieden van vervoersvoorzieningen. In veel gevallen is er een kopgroep herkenbaar die voorzieningen en diensten toe ziet nemen. Er is ook telkens een groep SWO's die nu en in de toekomst geen verandering ziet. De ondersteunende activering heeft de helft van de SWO's zien toenemen, maar twaalf instellingen zien dit in de toekomst ook gebeuren onder invloed van de Wmo. Tien instellingen constateren een toename van welzijnsdiensten en dertien zien dit (sterk) toenemen in de toekomst. Alarmeringsservice is weliswaar bij vijf instellingen versterkt, maar hier wordt geen relatie met de Wmo gelegd. Het verlenen van informatie en advies is onder invloed van de Wmo daarentegen weer bij veertien SWO's toegenomen en zal dit ook breed blijven doen.

Wat betreft de maaltijdverzorging zien we voor de toekomst een opvallend beeld, waarin zes organisaties een toename voorzien, drie een stabilisatie, maar drie een afname. Wellicht dat op deze markt commerciële aanbieders een steeds grotere vinger in de pap krijgen. Het bieden van vervoersvoorzieningen speelt op dit moment nauwelijks een rol, maar acht SWO's zien dit voor de toekomst wel toenemen. Wellicht dat het relatief grote aantal respondenten uit de plattelandsgebieden hierbij een rol speelt.

Uitvoering

De Stichtingen Welzijn Ouderen is ook een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op verschuivingen in de activiteiten die zij ondernemen. Waar het bij het aanbod primair gaat over wat er veranderd, staat bij de uitvoering vooral de vraag centraal hoe er wordt veranderd. Wordt er bijvoorbeeld meer wijkgericht gewerkt geboden? Wordt er meer tijd besteed aan administratie en verantwoording?

Verbreiding en verplaatsing van activiteiten

Er is een aantal stellingen voorgelegd die een globaal beeld schetsen van de verbreiding van de activiteiten van de SWO's: de mate waarin ouderenadvisering zich verbreedt naar andere doelgroepen, de toename van het wijkgericht werken, de uitbreiding naar andere sectoren (zorg, sport, cultuur etc.) en de territoriale reikwijdte van het werkgebied. De verbreiding van de advisering naar andere doelgroepen wordt door elf instellingen genoemd en maar liefst door veertien SWO's genoemd al een tendens die zich in de toekomst zal doorzetten. Het wijkgericht werken wordt door vijf organisaties genoemd als consequentie van de Wmo, en tien organisaties zien een toename hiervan in de toekomst. Twaalf SWO's zien zich als gevolg van de Wmo genoodzaakt meer eigen initiatieven te ontplooien, nu en in de toekomst. De uitbreiding naar andere sectoren is nu nog niet aan de hand, maar voor de toekomst zien zeven organisaties hier weldegelijk kansen. Ook de reikwijdte van het werkgebied blijkt op de korte termijn niet aan veranderingen onderhevig, maar zes organisaties zien hierin voor de toekomst wel kansen.

Randvoorwaarden

Een aantal andere stellingen behandelen de randvoorwaarden: de tijd die besteed wordt aan administratie en verantwoording en de tijd voor overleg. Dertien instellingen geven aan dat de tijd die besteed wordt aan administratie en verantwoording onder invloed van de Wmo is toegenomen. Elf organisaties menen dat dit zich in de toekomst alleen nog zal versterken. Bij de mate waarin overleg wordt gevoerd met derden is het beeld wisselend. Acht organisaties melden dat dit gelijk is gebleven, maar negen organisaties melden een toename van het overleg onder invloed van de Wmo. Eenzelfde verhouding zien we terug als we kijken naar het toekomstperspectief.

Financiering

Met de Wmo is ook voor een deel een ander financieel regime van kracht, dat ook van invloed kan en zal zijn op de SWO's. Het gaat daarbij onder andere om aanbestedingsprocedures en natuurlijk om de wettelijke verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor een goed functionerende ondersteuning van ouderen en kwetsbare burgers.

Begroting en subsidies

Opvallend is, dat vier SWO's op dit moment een afname van de totale begroting vaststellen (en twaalf instellingen een toename), en dat negen instellingen voor de toekomst een stijging van de begroting als gevolg van de Wmo voorzien (en slechts twee een afname). Wat betreft de continuïteit van de SWO's lijkt er dus geen vuiltje aan de lucht. Het beeld voor wat betreft de financiering van de SWO's is wisselend. Twaalf instellingen geven aan dat de structurele subsidie gelijk is gebleven, maar vijf SWO's verwachten in de toekomst een afname en zes een toename. Er lijkt zich een verschuiving naar projectsubsidies bij de SWO's af te tekenen, want negen instellingen melden nu al een intensivering hiervan en dertien instellingen verwachten een toename van projectsubsidies als gevolg van de Wmo in de toekomst.

Intern beleid

De potentiële invloed op het interne beleid van SWO's is op twee manieren aan de orde gesteld: heeft de Wmo invloed op het personeelsbeleid (scholing, capaciteit, controle op werkzaamheden) en heeft de Wmo invloed op veranderingen in termen van verschuivingen van doelgroepen naar het wijkgericht werken en van beroepskrachten naar vrijwillige inzet en de kansen op een reorganisatie?

Personeelsbeleid

De Wmo leidt tot een andere vorm van de inzet die de betrokkenen bij de SWO's zullen moeten gaan plegen. Meer zorgen dat, en minder zorgen voor. Ook de relatie tussen professionals en vrijwilligers zal een ander karakter gaan krijgen. Als we kijken naar de inzet op scholing van professionals dan zien we dat deze op dit moment nauwelijks verschuift, maar de toekomst brengt bij zeven instellingen wel een verandering teweeg. Opvallend is dat bij elf van de zestien instellingen voor de toekomst wel een sterkere nadruk te zien is op de scholing en opleiding van vrijwilligers. De controle op de werkzaamheden is bij twaalf organisaties onder invloed van de Wmo toegenomen, en volgens negen SWO's zal deze druk in de toekomst toenemen.

Verschuivingen en reorganisaties

Interessant is het om te kijken of de SWO's door de Wmo een andere oriëntatie krijgen op hun doelgroep. Negen organisaties geven aan hun oriëntatie te verschuiven van doelgroepen naar de wijk onder invloed van de Wmo. Voor de toekomst geldt dit zelfs voor dertien van de achttien respondenten. De SWO's werken al met een substantieel aantal vrijwilligers. Bij acht organisaties is dit, deels onder het regime van de Wmo al toegenomen, maar elf organisaties verwachten dat dit zich in de toekomst nog zal gaan versterken. De SWO's zijn zich blijkbaar bewust van de nadruk die er ligt op de vrijwillige inzet binnen de Wmo. Opmerkelijk is, dat maar liefst veertien SWO's de kans op een reorganisatie door de Wmo, nu en in de toekomst, zien toenemen.

Extern beleid

Bij het extern beleid gaat het bij de SWO's hoofdzakelijk om de positionering ten opzichte van externe partners, burgers en gemeenten. In alle drie de gevallen verwacht de Wmo "schuivende panelen". Uit de resultaten blijkt dat de Wmo met name in het externe beleid veel in beweging zet.

Extern beleid in beweging

Veertien SWO's geven aan in toenemende mate te zoeken naar strategische partners, en maar liefst zestien geven aan dit in de toekomst te intensiveren. De aansluiting op de gemeentelijke Wmo-doelen is bij vijftien SWO's toegenomen en zelfs bij zeventien in de nabije toekomst. Het gemeentelijk beleid zal het beleid van de SWO's volgens bijna alle organisaties in de toekomst stek gaan bepalen. Tenslotte melden ook bijna alle SWO's dat zij nu en in de toekomst nieuwe doelgroepen gaan benaderen.

Relatie met burgers en klanten

De relatie met burgers en klanten bij de SWO's is primair onder de loep genomen door te kijken naar mogelijke verschuivingen van traditionele doelgroepen naar mogelijke andere doelgroepen. De diensten die SWO's aanbieden zijn immers bij uitstek ook koppelbaar aan gemaksdiensten voor bijvoorbeeld tweeverdieners of geëxtramuraliseerde doelgroepen (bijvoorbeeld licht verstandelijk gehandicapten of bewoners van RIBW's).

Nieuwe doelgroepen

De meerderheid van de SWO's geven aan dat bij de invoering van de Wmo het aantal nieuwe doelgroepen is toegenomen. Eveneens twaalf van de respondenten verwachten dat dit zich in de toekomst zal doorzetten. Veertien SWO's geven ook aan expliciet in te spelen op nieuwe doelgroepen en negen organisaties geven nu al aan meer vraaggericht te gaan werken en daartoe methoden voor in te zetten. Dertien SWO's verwachten dit in de toekomst onder invloed van de Wmo nog meer te gaan doen. De tevredenheid van de ouderen onder al deze hectiek is volgens de SWO's min of meer gelijk gebleven en zal volgens vijf van de organisaties enigszins toenemen. Geen van de organisaties voorziet in ieder geval een terugloop.

Relatie met andere organisaties

De Wmo zal, onder andere door aanbestedingsprocedures, maar ook bijvoorbeeld door de nadruk op meer vraaggerichte uitvoeringspraktijken en andere vormen van aansturing, leiden tot een herschikking van het speelveld van het wonen-zorg en welzijnsveld. Voor een deel zullen nieuwe samenwerkingsrelaties ontstaan en strategische allianties tussen instellingen worden aangegaan. Deels zullen instellingen ook meer elkaars concurrent op de 'markt van welzijn en geluk' worden. In deze context is een aantal stellingen voorgelegd die verder inzoomen op deze vraagstukken.

Concurrentie

Maar liefst 13 van de 18 SWO's geven aan dat de concurrentie in het speelveld is toegenomen door de Wmo. Zij verwachten ook dat dit in de toekomst zal versterken. Kijken we naar de typen organisaties in het speelveld, dan zien we dat de concurrentie met de welzijnsinstellingen op dit moment volgens de helft van de SWO's is toegenomen, en in de toekomst zal dit volgens tien instellingen gaan gebeuren. De concurrentie met zorginstellingen is volgens dertien organisaties toegenomen. Met de organisaties die dicht liggen tegen de civil society (mantelzorg, vrijwilligersorganisaties, hobbyclubs) blijkt geen concurrentiesituatie te bestaan of te ontstaan en datzelfde geldt voor gemeentelijke informatie- en adviespunten.

Samenwerking

Wat betreft samenwerking is gevraagd naar veranderende verhoudingen met organisaties uit de welzijnssector, de zorg, mantelzorgorganisaties, wooncorporaties, hobbyverenigingen en gemeentelijke informatie- en adviespunten. In veruit de meeste gevallen blijkt de samenwerking onder het regime van de Wmo enigszins te zijn toegenomen, en blijkt een sterkere samenwerking voor de toekomst in het verschiet te liggen. Een toename van de samenwerking met welzijnsinstellingen wordt door dertien SWO's voorzien, met de zorg door tien SWO's, met vrijwilligersorganisaties door elf organisaties, met de mantelzorg door tien, met wooncorporaties door twaalf SWO's en met gemeentelijke informatiepunten ook door twaalf SWO's. Vijftien SWO's melden ook dat zij in toenemende mate gevraagd worden als strategische partner en elf organisaties geven aan dat het aantal partners en bondgenoten nu en in de toekomst zal toenemen.

Relatie met de gemeente en andere overheden

De Stichtingen Welzijn Ouderen opereerden voorheen al onder de Welzijnswet, en dus onder de regie van de gemeente. Opmerkelijk in heel veel gemeenten is dat de SWO's zich veelal wisten te onttrekken aan de fusiegolven in de welzijnssector en vaak geen onderdeel werden van de brede welzijnsinstellingen. Ze bleven veelal als categorale instellingen bestaan. De laatste jaren lijken de SWO's toch langzaam in de richting van de Woonservicezones (zorg) te schuiven of toch in de brede welzijnsorganisaties te worden geïncorporeerd. De Wmo geeft aanleiding om op beide bewegingen vanuit de gemeente regie te voeren.

Relatie met de gemeente

Over kwaliteit van de relatie met de gemeente oordelen vier SWO's dat deze is afgenomen, zes dat deze is gelijk gebleven en acht dat deze is toegenomen. Gelukkig zien elf instellingen de relatie in de toekomst verbeteren. Negen SWO's melden dat de prestatieafspraken met de gemeente (sterk) zijn toegenomen en twaalf denken dat zich dit in de toekomst zal doorzetten. Twaalf organisaties geven ook aan dat zij meer verantwoording aan de gemeente afleggen door de Wmo en dat dit in de toekomst sterker zal worden.

Nieuwe beleidsrelaties

De SWO's is een aantal stellingen voorgelegd die specifiek betrekking hebben op herschikking van de verhoudingen met betrekking tot de beleidsvorming: de mate waarin de SWO's gemeenten proactief benaderen, de mate waarin zij het beleid van de gemeente kunnen beïnvloeden, de mate waarin de gemeente invloed uitoefent op het beleid van de SWO's en de mate waarin de gemeenten de sector aanspoort tot samenwerking. Over het hele spectrum zijn belangrijke verschuivingen te zien, die veelal Wmo-gerelateerd zijn. Zes instellingen geven aan dat de mate waarin zij het gemeentelijk beleid kunnen beïnvloeden is afgenomen, acht dat zij juist meer invloed hebben. De mate waarin de gemeente het beleid van de SWO's stuurt is minder diffuus: vijftien SWO's geven aan dat dit is toegenomen. Twaalf SWO's benaderen nu al de gemeente proactief en zien dit in de toekomst alleen maar toenemen. Ten slotte melden acht instellingen dat zij door de gemeente sterker worden aangespoord tot samenwerking met andere instellingen, elf SWO's zien dit ook in de toekomst verheven. Hier tekent zich een duidelijk veranderende relatie tussen de gemeenten en de SWO's aan.

Conclusie Stichtingen Welzijn Ouderen

Ouderen zijn een omvangrijke en belangrijke doelgroep binnen het Wmo-bestel en de Stichtingen Welzijn Ouderen (SWO's) lijken dan ook te gedijen onder het nieuwe Wmo-regime. Op één na stellen álle SWO's een toename in de vraag vast naar hun diensten als gevolg van de Wmo.

Vrijwel alle SWO's verwachten dat deze ontwikkeling zich in de toekomst zal doorzetten.

De SWO's staan hierbij wel onder relatief stevige regie van de gemeente. Daarnaast wenden zij hun gezicht naar buiten toe: er vindt aansluiting plaats bij gemeentelijke (Wmo) doelen, vrijwel alle instellingen geven aan in toenemende mate te zoeken naar strategische partners en er is een verschuiving waar te nemen naar meer wijkgericht aanbod. De SWO's melden ook dat zij nu en in de toekomst nieuwe doelgroepen gaan benaderen. Nader onderzoek zal moeten aantonen welke doelgroepen dit zijn. De meeste SWO's stellen een toename van de begroting vast en een groot deel verwacht een stijging van de begroting als gevolg van de Wmo. Hierin lijkt zich bij de SWO's een verschuiving naar projectsubsidies af te tekenen, want de helft van de instellingen melden nu al een intensivering hiervan en nog meer instellingen verwachten een toename van projectsubsidies als gevolg van de Wmo in de toekomst. De concurrentie met het welzijnswerk is op dit moment bij de helft van de SWO's toegenomen. De concurrentie met zorginstellingen is volgens dertien organisaties toegenomen. SWO's wijken dus enigszins af van de tendens die bij veel overige organisatietypen te zien is, namelijk dat vooral binnen de eigen sector wordt geconcurrereerd.

1.4 Mantelzorgsteunpunten

Kerngegevens

Het aantal respondenten (N) uit de mantelzorgsteunpunten bedraagt 19. Dit is 5% van het totaal aantal respondenten. De personeelsgrootte van de steunpunten bestaat in grote meerderheid (17) uit minder dan 20 betaalde medewerkers. Eén organisatie meldt dat zij tussen de 20 en 50 medewerkers heeft, en één organisatie heeft meer dan 500 medewerkers. Bij deze laatste twee gaat het vermoedelijk om organisaties die ook binnen een ander domein (in de zorg) actief zijn. Acht organisaties zeggen minder dan 20 vrijwilligers te hebben. Zeven organisaties hebben tussen de honderd en tweehonderd vrijwilligers en 4 organisaties tussen de twee- en de vijfhonderd. Gemiddeld zijn de mantelzorgsteunpunten in iets meer dan twee werkgebieden actief. De plattelandsgebieden scoren het hoogst met 68%. In gemengde wijken en achterstandswijken is een derde actief, en daarna volgen de middenstandswijken (vijf organisaties) en de sociale heroveringswijken en voorsprongwijken (elk drie organisaties). Bijna alle steunpunten (17) bewegen zich op regionaal niveau. Daarnaast meldt telkens een derde ook op wijkniveau of op stedelijk niveau te opereren. Vier organisaties werken provinciaal.

Spreiding over de prestatievelden

Op de vraag naar de Wmo-prestatievelden waren meerdere antwoorden mogelijk. De steunpunten zeggen gemiddeld op ruim drie prestatievelden actief te zijn. Vanzelfsprekend zijn ze alle actief op prestatieveld vier (ondersteuning mantelzorg en vrijwillige inzet). Zeventien organisaties werken binnen prestatieveld drie (advies, informatie en cliëntondersteuning). Daarnaast werken telkens acht steunpunten in prestatieveld één (leefbaarheid) en vijf (zelfstandig functioneren van mensen met een beperking). Vijf organisaties zijn actief op het gebied van voorzieningen voor mensen met een beperking (prestatieveld zes), en vier op het gebied van opvoedingsondersteuning (prestatieveld twee).

De Wmo in beeld

Aanbod

De mantelzorgsteunpunten is een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op het aanbod van hun organisatie. Daarbij is telkens gevraagd of er sprake is van een toe- of afname van delen van hun (mogelijke) aanbod, of deze beweging door de Wmo wordt veroorzaakt en of men verwacht dat er de Wmo in de toekomst tot veranderingen zal leiden.

Reguliere ondersteuning mantelzorgers

De steunpunten zijn stellingen voorgelegd over verschuivingen in het aanbod die direct verbonden zijn met de kerntaken van de organisatie: het één-op-één advies verlenen, het verzorgen van collectieve informatie (nieuwsbrief, krant, website e.d.), het organiseren van lotgenotencontact, de ondersteuning van mantelzorgers bij regeltaken en het bemiddelen bij vrijwillige thuishulp. Bijna in alle gevallen is een toename van de inspanningen van de steunpunten te zien, hoewel lang niet altijd een koppeling met de invoering van de Wmo wordt gemaakt. Bijna tweederde van de steunpunten geeft aan meer individuele informatie en advies te verstrekken, acht organisaties leggen een relatie met de Wmo, elf echter niet. Tien van de 19 steunpunten denken dat deze dienst in de toekomst door de Wmo zal toenemen. Bij dertien organisaties is het verstrekken van collectieve informatie toegenomen, negen leggen een directe link met de Wmo, acht steunpunten vermoeden dat dit in de toekomst gelijk zal blijven, eveneens acht voorzien wel een toename. Het organiseren van lotgenotencontact is bij negen organisaties gelijk gebleven, bij de andere helft is het juist toegenomen. Bijna geen van de organisaties legt hierbij een relatie met de Wmo. Dertien organisaties voorzien voor de toekomst wel een toename. De ondersteuning van mantelzorgers bij regeltaken is bij twaalf organisaties toegenomen onder invloed van de Wmo. Bijna alle steunpunten zien hier in de toekomst ook een toename. Tot slot is bij negen steunpunten het bemiddelen bij vrijwillige thuishulp toegenomen. Echter niet alle steunpunten leggen hier een link met de Wmo. Wel verwachten twaalf organisaties dat dit in de toekomst zal toenemen.

Nevenaangebod

Naast de reguliere ondersteuning zijn er ook enkele stellingen voorgelegd over afgeleide en specifieke activiteiten: het geven van trainingen en presentaties aan hulpverleners, het behartigen van belangen van mantelzorgers bij instellingen en overheden en het verzorgen van projecten voor jonge en allochtone mantelzorgers. Het verzorgen van trainingen en presentaties voor hulpverleners is bij 10 steunpunten toegenomen, en eveneens tien steunpunten leggen een relatie met de Wmo. Liefst veertien organisaties verwachten een toename in de toekomst. Het behartigen van belangen is bij negen instellingen sterk toegenomen. Bijna alle steunpunten leggen hierbij een relatie met de Wmo en verwachten dat deze functie in de toekomst nog verder zal groeien. Het verzorgen van specifieke projecten voor jonge mantelzorgers en allochtone mantelzorgers wordt door telkens tien organisaties opgepakt. Voor een deel wordt hierbij een link met de Wmo gelegd. Eenzelfde aantal verwacht een groei van dit aanbod.

Uitvoering

De mantelzorgsteunpunten is ook een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op verschuivingen in de activiteiten die zij ondernemen. Waar het bij het aanbod primair gaat over wat er veranderd, staat bij de uitvoering vooral de vraag centraal hoe er wordt veranderd. Wordt er bijvoorbeeld meer ondersteuning geboden? Wordt er meer tijd besteed aan administratie en verantwoording? Neemt de kwaliteit van dienstverlening toe?

Vormen van ondersteuning

Er is een aantal stellingen voorgelegd die een globaal beeld kunnen schetsen van het niveau waarop de individuele en collectieve activiteiten van de steunpunten zich afspelen. Bij de vraag naar activiteiten die gericht zijn op individuele ondersteuning en begeleiding geven veertien instellingen aan dat die sterk zijn toegenomen onder invloed van de Wmo. Alle instellingen op twee na verwachten ook een (sterke) toename van deze inzet. Bij de collectieve activiteiten is deze stijging ook zichtbaar, maar beduidend minder fors. Elf instellingen zien een toename in relatie met de Wmo en een even groot aantal voorziet een stijging in de toekomst.

Randvoorwaarden en externe betrekkingen

Een aantal andere stellingen behandelen de randvoorwaarden en de externe gerichtheid: de tijd die besteed wordt aan administratie en verantwoording, de tijd voor overleg, het ontplooiën van eigen initiatieven en de reikwijdte van het werkgebied. Negen steunpunten geven aan dat zij meer tijd besteden aan administratie en verantwoording, voor tien instellingen is dit echter gelijk gebleven. Elf instellingen verwachten wel een toename hiervan in de toekomst. De tijd die besteed wordt aan overleg is volgens vijftien instellingen (sterk) gestegen door de Wmo, en elf steunpunten verwachten voor de toekomst een toename van het aantal overlegsituaties. Bij het ontplooiën van eigen initiatieven merken dertien instellingen een stijging, echter niet alle steunpunten leggen daarbij een link met de Wmo. Tien instellingen verwachten een stijging van het eigen initiatief in de toekomst. De reikwijdte van het werkgebied is niet gewijzigd en zal voor de steunpunten in de toekomst naar verwachting ook niet veranderen.

Financiering

Met de Wmo is ook voor een deel een ander financieel regime van kracht, dat ook van invloed kan en zal zijn op de mantelzorgsteunpunten. Het gaat daarbij onder andere om aanbestedingsprocedures en natuurlijk om de wettelijke verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor een goed functionerende mantelzorg.

Begroting en subsidies

Het beeld voor wat betreft de financiering van de mantelzorgsteunpunten is sterk wisselend. Vier instellingen geven aan dat de structurele subsidie is afgenomen, vijf dat ze is toegenomen en negen dat de subsidie gelijk is gebleven. De verschuivingen worden voor het overgrote deel op het conto van de Wmo geschoven. Hetzelfde gedifferentieerde beeld is terug te vinden als er wordt gevraagd een blik in de toekomst te werpen. Eenzelfde patroon doet zich merkwaardig genoeg ook voor bij de vraag naar projectsubsidies. De totale begroting is, ondanks dit wisselende beeld, bij elf mantelzorgsteunpunten toegenomen, grotendeels onder invloed van de Wmo. Negen instellingen verwachten een (lichte) stijging van de totale begroting in de toekomst.

Intern beleid

De potentiële invloed op het interne beleid van mantelzorgsteunpunten is op twee manieren aan de orde gesteld: heeft de Wmo invloed op het personeelsbeleid (deskundigheidsbevordering, capaciteit, controle op werkzaamheden) en heeft de Wmo invloed op globale veranderingen in termen van kansen op een reorganisatie?

Personeelsbeleid en reorganisatie

Door de grotere nadruk van gemeenten op vrijwillige inzet en de ondersteuning van mantelzorgers zal het beroep op mantelzorgsteunpunten naar verwachting de komende tijd gaan toenemen. Het is daarom niet verwonderlijk, dat tien steunpunten aangeven dat het werken met betaalde medewerkers is toegenomen. Opvallend is wel dat drie voorzieningen aangeven dat er minder betaalde medewerkers zijn. De verschuiving wordt in beide gevallen grotendeels toegeschreven aan de Wmo. Opmerkelijk is ook, dat zeven instellingen verwachten dat het werken met betaalde medewerkers onder invloed van de Wmo in de toekomst zal áfnemen. Daarnaast geeft wel eenzelfde aantal aan dat dit zal toenemen.

Het werken met vrijwilligers is bij tien instellingen toegenomen, voor een deel onder invloed van de Wmo. Bij elf instellingen wordt voor de toekomst bovendien een groei verwacht van de inzet van vrijwilligers. De totale capaciteit in termen van menskracht is bij tien steunpunten onder invloed van de Wmo toegenomen, acht instellingen verwachten een verdere toename, maar drie instellingen verwachten een afname onder invloed van de Wmo. De scholing, opleiding en deskundigheidsbevordering is bij acht steunpunten gelijk gebleven en bij negen instellingen toegenomen. Deels wordt dit toegeschreven aan de Wmo. Negen instellingen voorzien voor de toekomst wel een toename van de scholing van het personeel. Als het gaat om de controle op de werkzaamheden, zijn er negen steunpunten die dit zien toenemen onder invloed van de Wmo, bij negen instellingen is hierin geen verandering opgetreden. Dertien steunpunten verwachten een verhoging van de controle op de werkzaamheden in de toekomst. Eenzelfde patroon is zichtbaar als het gaat om het afrekenen op prestaties.

Opmerkelijk is dat maar liefst veertien van de negentien steunpunten een sterk toegenomen kans op reorganisaties zien onder invloed van de Wmo, waaronder tien die de kans zelfs sterk vinden toegenomen.

Extern beleid

Bij het extern beleid is een onderscheid te maken in een positionering ten opzichte van de Wmo (aansluiting op de Wmo-doelen van de gemeente, positionering ten opzichte van het Wmo-loket) en een veranderende relatie met externe partners en cliënten. In algemene zin blijkt dat de Wmo in het externe beleid van de mantelzorgsteunpunten veel in beweging heeft gezet en zal zetten.

Positionering ten opzichte van de Wmo

Dertien instellingen geven aan dat zij zich meer aansluiten bij de Wmo-doelen van de gemeente en dat dit zich in de toekomst zal versterken. Opvallend is wel dat dit laatste bij drie voorzieningen niet van toepassing is. Bij de vraag naar profilering als backoffice van het Wmo-loket melden 12 steunpunten dat dit is toegenomen. Zestien instellingen voorzien hier naar de toekomst zelfs een verdere toename. De profilering als frontoffice is veel minder prominent aanwezig. Zes instellingen doen dit wel, maar bij acht instellingen is dit gelijk gebleven. Voor de toekomst zien negen instellingen een toename in de profilering als frontoffice.

Relatie met externe partners en cliënten

De zoektocht naar strategische partners is bij twaalf steunpunten onder invloed van de Wmo toegenomen, en deze trend zal zich volgens dertien steunpunten in de toekomst doorzetten. In het externe beleid gericht op de cliënten is gevraagd naar het dienstenpakket en de methoden die ingezet worden om de vraag van de cliënt op te sporen. Het dienstenpakket blijkt bij 12 voorzieningen onder invloed van de Wmo te zijn toegenomen en zal dit in de toekomst ook blijven doen. De vraagsturing is bij tien steunpunten onder invloed van de Wmo toegenomen, en bij dertien instellingen zet deze tendens zich in de toekomst door.

Relatie met burgers en klanten

De relatie met burgers en klanten bij mantelzorgsteunpunten is primair onder de loep genomen door te kijken naar mogelijke verschuivingen in de relatie en omgangsvormen met de klantgroepen.

Omgangsvormen

De mantelzorgsteunpunten lijken onder het Wmo-regime naast de reguliere ondersteunende taken voor de mantelzorgers ook een sterkere rol te krijgen in het vertalen van de wensen en noden van de mantelzorgers naar het beleid. Bij maar liefst veertien organisaties is de belangenbehartiging van cliënten in lokale adviesorganen toegenomen onder invloed van de Wmo. Zestien steunpunten verwachten zelfs dat dit in de toekomst sterker zal worden. Het sterkere beroep op mantelzorg dat in de Wmo besloten ligt, vraagt waarschijnlijk ook dat nieuwe bronnen moeten worden aangeboord. Bij de hele directe vraag naar het inspelen op nieuwe doelgroepen is het dan ook niet verwonderlijk dat maar liefst zestien steunpunten melden dat dit is toegenomen onder invloed van de Wmo, en dat vijftien steunpunten hierin ook een stijging zien voor de toekomst. Andere methoden om het aantal mantelzorgers op peil te houden zijn tevredenheidsonderzoeken en outreachend werken. Het houden van cliënttevredenheidsonderzoeken is bij negen organisaties gelijk gebleven en bij zeven toegenomen. Tien organisaties verwachten in de toekomst meer klanttevredenheidsonderzoeken te gaan houden. Het outreachend werken is bij elf organisaties onder invloed van de Wmo toegenomen, dertien verwachten ook in de toekomst een stijging van het outreachend werken.

Relatie met andere organisaties

De Wmo zal, onder andere door aanbestedingsprocedures, maar ook bijvoorbeeld door de nadruk op meer vraaggerichte uitvoeringspraktijken en andere vormen van aansturing, leiden tot een herschikking van het speelveld van wonen, zorg en welzijn. Voor een deel zullen nieuwe samenwerkingsrelaties ontstaan en strategische allianties tussen instellingen worden aangegaan. Deels zullen instellingen ook meer elkaars concurrent op de 'markt van welzijn en geluk' worden. In deze context is een aantal stellingen voorgelegd die verder inzoomen op deze vraagstukken.

Concurrentie

Maar liefst 11 steunpunten geven aan dat de concurrentie in het speelveld is toegenomen door de Wmo. Dertien organisaties verwachten dat dit zich in de toekomst zal versterken. Kijken we naar de typen organisaties in het speelveld, dan zien we dat de concurrentie met de thuiszorgorganisaties niet sterk lijkt te zijn toegenomen. Vijf steunpunten zien de thuiszorg wel in toenemende mate als concurrent, de rest niet. De concurrentie met welzijnsorganisaties speelt volgens negen organisaties wel, ook in de toekomst, en datzelfde geldt grofweg ook voor vrijwilligersorganisaties. De concurrentie met organisaties uit de informele zorg is volgens liefst twaalf steunpunten toegenomen en elf zien deze tendens zich in de toekomst versterken. De mate waarin andere organisaties zich bemoeien met het beleid van de steunpunten is volgens zeven organisaties toegenomen en dit zal volgens negen organisaties in de toekomst toenemen.

Samenwerking

Wat betreft samenwerking is gevraagd naar veranderende verhoudingen met organisaties uit de informele zorg, vrijwilligersorganisaties, regionale mantelzorgorganisaties, thuiszorgorganisaties en patiënten- en consumentenorganisaties. Opvallend is dat in de meeste gevallen de samenwerking stevig is toegenomen. Vijftien steunpunten zien een toename van de samenwerking met de informele zorg, dertien met de vrijwilligersorganisaties, zestien met de regionale mantelzorgorganisaties. Bij de thuiszorgorganisaties (negen) en de patiënten- en consumentenorganisaties (zes) zijn deze aantallen geringer. In alle gevallen wordt door de steunpunten een versterking van de samenwerking in de toekomst voorzien. Vijftien steunpunten melden ook dat zij in toenemende mate gevraagd worden als strategische partner, en twaalf organisaties geven aan dat het aantal partners en bondgenoten nu en in de toekomst zal toenemen.

Relatie met de gemeente en andere overheden

Waar voorheen de mantelzorgsteunpunten relatief onafhankelijk opereerden van de gemeentelijke regie, strekt de rol van de gemeente zich met de introductie van de Wmo breder uit en wordt ook de mantelzorg nadrukkelijk meer bij het gemeentelijk beleid op het gebied van wonen, zorg en welzijn betrokken. Er ontstaat een volstrekt andere verhouding tussen de mantelzorgsteunpunten en de gemeenten onder het Wmo-regime. Het is goed om te kijken of deze regimeverandering nu al merkbaar is.

Relatie met de gemeente

Over de kwaliteit van de relatie met de gemeente oordelen zeven instellingen dat deze gelijk is gebleven. Elf instellingen zijn van mening dat deze is verbeterd door de Wmo. Opvallend is dat maar liefst veertien steunpunten een positieve ontwikkeling voor de toekomst zien. Daarbij springen de antwoorden op de vragen naar prestatieafspraken met de gemeente en het afleggen van verantwoording in het oog. Wat betreft de prestatieafspraken geven elf instellingen aan dat deze nu nog gelijk zijn gebleven, maar zestien instellingen geven ook aan dat dit in de toekomst (sterk) zal toenemen. Het verantwoording afleggen aan de gemeente is nu al echter volgens veertien instellingen (sterk) toegenomen en volgens zestien instellingen zal dit in de toekomst verhevigen.

Beleidsrelaties

De mantelzorgsteunpunten zijn stellingen voorgelegd die specifiek betrekking hebben operschikking van de verhoudingen met betrekking tot de beleidsvorming: de mate waarin de verpleeghuizen gemeenten proactief benaderen, de mate waarin zij het beleid van de gemeente kunnen beïnvloeden, de mate waarin de gemeente invloed uitoefent op het beleid van de verpleeghuizen en de mate waarin de gemeenten de sector aanspoort tot samenwerking. Over het hele spectrum zijn belangrijke verschuivingen te zien, die veelal Wmo-gerelateerd zijn. Maar liefst vijftien instellingen geven aan dat zij het beleid van de gemeente sterker kunnen beïnvloeden, zeventien instellingen zien zich dit in de toekomst versterken. Elf instellingen melden dat de gemeente sterker invloed uitoefent op het beleid van de steunpunten, en vijftien instellingen zien ook in de toekomst de greep van de gemeente toenemen. Vijftien steunpunten benaderen nu al de gemeente proactief en zien dit in de toekomst alleen maar toenemen. Ten slotte melden elf instellingen dat zij door de gemeente sterker worden aangespoord tot samenwerking met andere instellingen, dertien instellingen zien dit ook in de toekomst verhevigen. Hier tekent zich een duidelijk veranderende relatie tussen de gemeenten en de mantelzorgsteunpunten aan.

Conclusie mantelzorgsteunpunten

Sinds de invoering van de Wmo is bij de mantelzorgsteunpunten in bijna alle gevallen een toename van de inspanningen te zien, hoewel lang niet altijd een koppeling met de invoering van de Wmo wordt gemaakt. Zo is een intensivering vast te stellen in het aanbod dat direct verbonden is met de kerntaken van mantelzorgsteunpunten: het één-op-één advies verlenen, het verzorgen van collectieve informatie, het organiseren van lotgenotencontact, de ondersteuning van mantelzorgers bij regeltaken en het bemiddelen bij vrijwillige huishulp. De invoering van de Wmo heeft bij de mantelzorgsteunpunten dus het nodige in beweging gezet. De profilering als frontoffice van de Wmo is minder prominent aanwezig dan de profilering als backoffice. Hoewel de steunpunten een belangrijke rol (kunnen) spelen in het verlenen van informatie en advies beschouwen zij zich dus niet zozeer als het voorportaal van de Wmo maar eerder als een organisatie die vooral na een (Wmo) adviesvraag in actie komt. Mantelzorgsteunpunten geven scherpere antwoorden met betrekking tot concurrentie dan de meeste andere organisatietypen. Net als de SWO's lijken zij flink te concurreren buiten hun eigen sector. Tot slot kan worden vastgesteld dat mantelzorgsteunpunten een vrij magere relatie met thuiszorgorganisaties onderhouden, maar dat de relatie met de gemeente een positief beeld laat zien, zowel nu als in de toekomst.

Hoofdstuk 2 Welzijn

2.1 Welzijnsorganisaties

Kerngegevens

Het aantal respondenten (N) uit de welzijnsorganisaties bedraagt 70. Dit is 18% van het totaal aantal respondenten. Het grootste gedeelte van de welzijnsorganisaties heeft een relatief klein personeelsbestand. Ongeveer de helft van de organisaties beschikt over niet meer dan 20 medewerkers. Dit geldt zowel voor het aantal betaalde medewerkers als het aantal vrijwilligers. Het overige deel van de organisaties varieert in organisatiegrootte, waarbij 43 % over een personeelsbestand beschikt van 100 betaalde medewerkers of meer. Zeven organisaties bestaan uit meer dan 500 betaalde medewerkers. Daarnaast beschikt een derde van de welzijnsorganisaties over een vrijwilligersbestand van 100 leden of meer, bij 10 organisaties zijn zelfs 500 vrijwilligers of meer betrokken.

De activiteiten van de welzijnsorganisaties zijn over verschillende werkgebieden relatief gelijkmatig verdeeld, maar zij zijn iets vaker in gemengde wijken actief. Voorsprongwijken en sociale heroveringswijken vormen slechts in beperkt mate het werkterrein van de welzijnsinstellingen. Ruim tweederde van de welzijnsorganisaties is op stedelijk niveau en in wijken en buurten actief. Ook ontplooit nog een aanzienlijk deel van de welzijnsorganisaties haar activiteiten op regionaal niveau (25%) of zelfs provinciaal niveau (14%).

Spreiding over prestatievelden

De welzijnsorganisaties die de monitor hebben ingevuld zijn met name actief op de eerste 4 prestatievelden. Prestatieveld 1 (leefbaarheid en sociale samenhang, 21%) en prestatieveld 3 (informatie & advies, 21%) scoren het hoogst, gevolgd door prestatieveld 2 (opvoedingsondersteuning 16%) en prestatieveld 4 (ondersteuning mantelzorgers en vrijwillige inzet 12%). De inzet van welzijnsorganisaties op de overige 6 prestatievelden is vrij gelijkmatig verdeeld met prestatieveld 9 (verslavingszorg) als laagste uitschieter. Dat welzijnsorganisaties met name op de eerste vier prestatievelden actief zijn, is niet verrassend: de inhoud van deze prestatievelden komt overeen met de landelijke welzijnsdoelen zoals die politiek en bestuurlijk sinds de jaren tachtig gelden. Niettemin tonen de onderzoeksresultaten aan dat de welzijnssector zich verbreedt. Een aanzienlijk deel van de onderzochte welzijnsorganisaties is immers ook actief op andere prestatievelden.

De Wmo in beeld

Aanbod

De welzijnsorganisaties in dit onderzoek is een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op het aanbod van de organisatie. Daarbij is steeds gevraagd naar een toe- of afname van een specifiek terrein van aanbod sinds de invoering van de Wmo en de mate waarin deze ontwikkeling is toe te schrijven aan de invloed van de Wmo. Ook werd de respondenten gevraagd in hoeverre zij achten dat een bepaald type aanbod zich in de toekomst zal ontwikkelen onder invloed van de Wmo.

Aanbod op specifieke thema's

Binnen het wettelijk kader van de Wmo bestaan enkele centrale thema's waarop welzijnsinstellingen hun aanbod kunnen afstemmen. Deze thema's zijn onder meer het stimuleren van burgerparticipatie ('meedoen' in de samenleving), de nadruk op participatie van kwetsbare groepen, de ondersteuning van actieve burgers en de bevordering van een leefbare woonomgeving. Daarnaast is het aannemelijk dat onder invloed van de Wmo welzijnsinstellingen (bestaande) steunnetwerken van burgers stimuleren (bijvoorbeeld op het gebied van mantelzorg of buurthulp) .

De nadruk die de onderzochte welzijnsinstellingen leggen op deze thema's, is sinds de invoering van de Wmo over het algemeen toegenomen. Op het terrein van burgerparticipatie bijvoorbeeld, is dit bij 60% van de welzijnsinstellingen het geval. In de toekomst zal het aanbod op deze thema's onder invloed van de Wmo groter worden. Ruim 70% is bijvoorbeeld van mening dat het aanbod voor kwetsbare groepen in de toekomst door de Wmo zal toenemen. Bij een groot aantal welzijnsorganisaties (bijna een kwart) speelt de ondersteuning van actieve burgers echter geen rol in het aanbod. Dit is opvallend, gezien het feit dat er in de publieke en politieke beeldvorming een belangrijke taak is weggelegd voor het welzijnswerk om actief burgerschap te stimuleren en te ondersteunen (zie bijv. 'Welzijn versterkt burgerschap' 2007). Daarnaast houdt bijna een kwart van de onderzochte welzijnsinstellingen zich in het geheel niet bezig met het stimuleren van steunnetwerken van burgers. De meeste respondenten verwachten wel dat het stimuleren van actief burgerschap en bestaande steunnetwerken van burgers in de toekomst zal toenemen door de Wmo. Tot slot laat het aanbod gericht op een leefbare woonomgeving bij de welzijnsinstellingen een intensivering zien. Bijna de helft van de respondenten geeft aan dat dit type aanbod is toegenomen, hoewel moet worden aangetekend dat de meeste instellingen van mening zijn dat dit niet door de Wmo komt (ruim 60%).

Aanbod voor specifieke doelgroepen

Naast het ontwikkelen van aanbod voor specifieke thema's, kunnen welzijnsinstellingen zich ook richten op specifieke doelgroepen. De Wmo onderscheidt verschillende doelgroepen. In de monitor zijn welzijnsinstellingen ondervraagd over hun aanbod voor kwetsbare personen met een ondersteuningsbehoefte, personen uit kwetsbare buurten, jongeren, ouderen en allochtonen. Over het algemeen is het aanbod van welzijnsinstellingen voor specifieke doelgroepen sinds de invoering van de Wmo groter geworden. De grootste toename is te zien bij het aanbod voor personen uit kwetsbare buurten, dit zijn buurten waar sociale samenhang, veiligheid en leefbaarheid onder druk staan. Van de respondenten geeft 43% aan dat zij hun aanbod op dit terrein hebben vergroot. De toename in het aanbod voor ouderen – een belangrijke doelgroep binnen de Wmo – valt echter bij meer respondenten lager uit dan dat voor personen met een ondersteuningsbehoefte en ook het aanbod voor jongeren is bij meer welzijnsinstellingen toegenomen dan dat voor ouderen. Bij 16% van de instellingen is het aanbod voor ouderen zelfs afgenomen. De invloed van de Wmo op deze ontwikkelingen is vooralsnog niet groot. Zo is bijvoorbeeld 70% van de welzijnsinstellingen van mening dat de verruiming van het aanbod voor jongeren niet door de Wmo komt. In de toekomst verwacht men wel dat het aanbod voor specifieke doelgroepen door de Wmo zal toenemen, met betrekking tot bijvoorbeeld het jeugdaanbod is ruim de helft deze mening toegedaan.

Uitvoering

De welzijnsorganisaties in dit onderzoek is een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de activiteiten van de organisatie. Gaat het bij het aanbod vooral om wat er veranderd, bij de uitvoering van de organisatie staat de vraag centraal hoe er wordt veranderd.

Gaan welzijnsinstellingen bijvoorbeeld meer wijkgericht werken? Of wordt de individuele aanpak belangrijker? En wat is de invloed van de Wmo op de tijd die welzijnsinstellingen besteden aan administratie en verantwoording?

Werkgebied en werkmethodes

De Wmo beoogt dat professionele instellingen hun diensten dicht bij de burgers (kunnen) aanbieden. Met betrekking tot het werkgebied is daarom onderzocht in hoeverre welzijnsinstellingen wijkgericht werken en is gekeken in welke mate zij aanwezig zijn in de wijk. Ook is gevraagd naar de reikwijdte van het werkgebied. Bijna 40% van de welzijnsinstellingen is meer wijkgericht gaan werken sinds de Wmo. Meer dan de helft verwacht bovendien dat hun aanwezigheid in de wijk in de toekomst zal toenemen door de Wmo. De reikwijdte van het totale werkgebied is bij 40% van instellingen groter geworden maar de invloed van de Wmo is verwaarloosbaar. Desondanks verwacht 37% dat hun werkgebied in de toekomst zich zal uitbreiden door de Wmo.

De meeste welzijnsinstellingen zijn sinds de invoering van de Wmo meer doelgroepgericht gaan werken en vaker een individuele aanpak gaan hanteren. Daarnaast is een groot deel van de instellingen meer gaan experimenteren met projecten rond burgerinzet, maar ruim een derde houdt zich in het geheel niet bezig met experimenten op dit terrein. In de toekomst verwachten de instellingen over het algemeen dat de focus op doelgroepen, de individuele aanpak én het aantal experimenten rond burgerinzet door de Wmo zal toenemen.

Tijdsbesteding en ruimte voor initiatief

Een veelgehoorde angst is dat de Wmo meer administratieve last en overleg voor organisaties met zich mee zou brengen. Dit heeft onder andere te maken met aanbestedingsprocedures en de grotere nadruk die wordt gelegd op het afleggen van rekenschap over resultaat of geleverde inspanningen van professionele organisaties. Ook vrezen nogal wat aanbieders te verzanden in overlegcircuits van de gemeente. De resultaten uit de monitor bevestigen grotendeels dit beeld. Geen enkele welzijnsinstelling zag sinds de invoering van de Wmo een afname in de tijd die zij besteden aan administratie en verantwoording. Een ruime meerderheid (61%) zag de lasten op dit vlak slechts toenemen. Of deze lastenverzwaring door de Wmo wordt veroorzaakt blijft onduidelijk, want daar is men over verdeeld. Volgens bijna 60% had de Wmo hierop geen invloed, alhoewel een flink deel van de respondenten verwacht dat de tijd die zij besteden aan administratie en verantwoording in de toekomst wel degelijk zal toenemen door de Wmo. Dit geldt ook voor de tijd die welzijnsinstellingen besteden aan overleg. Een meerderheid is sinds de Wmo meer eigen initiatief gaan ontplooiën. Bovendien verwacht bijna 60% dat de Wmo hen in de toekomst nog meer in staat zal stellen het initiatief naar zich toe te trekken.

Financiering

De welzijnsorganisaties in dit onderzoek is een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de financieringsvormen van hun organisatie. Te verwachten valt dat de Wmo invloed zal hebben op de wijze waarop welzijnsinstellingen hun diensten financieren. Beschikken welzijnsinstellingen over meer budget sinds de Wmo? Of juist minder? En in hoeverre draaien welzijnsinstellingen mee in aanbestedingsprocedures?

Totale begroting en subsidie

Sinds de invoering van de Wmo is de totale begroting van de meeste welzijnsinstellingen groter geworden. Dit lijkt vooral het resultaat van de aanwending van nieuwe financieringsvormen: 60% van de instellingen geeft aan dat de mate waarin zij andere geldbronnen moeten aanboren is toegenomen. Volgens een groot deel van de respondenten is dit een direct gevolg van de Wmo en 64% is van mening dat de noodzaak om nieuwe financieringsvormen te vinden in de toekomst door de Wmo zal toenemen. In de monitor is niet expliciet gevraagd naar specifieke vormen van financiering. Wel is de mate waarin welzijnsinstellingen projectsubsidie en/of structurele subsidie ontvangen onderzocht. Uit de monitor wordt duidelijk dat de structurele subsidie die welzijnsinstellingen ontvangen afneemt. Het ad-hoc karakter van de subsidie die welzijnsinstellingen ontvangen lijkt zich onder de invloed van de Wmo door te zetten: de projectsubsidie neemt toe en in de toekomst verwacht men over het algemeen dat deze ontwikkeling zich doorzet als direct gevolg van de Wmo.

Meedoen in aanbestedingsprocedures en rekenschap

Meer dan de helft van de welzijnsinstellingen participeert (nog) niet in aanbestedingsprocedures. De openbare aanbesteding is voor welzijnsdiensten dus nog geen gemeengoed geworden. Van de instellingen die wel participeren in aanbestedingsprocedures geldt voor bijna een kwart dat zij dit vaker zijn gaan doen. Bovendien verwacht een groot gedeelte in de toekomst wel bij aanbestedingen te worden betrokken in het kader van de Wmo. In de sociale sector wordt het afleggen van rekenschap over de besteding steeds belangrijker. Welzijnsinstellingen moeten helder kunnen formuleren op welke wijze en tegen welke kosten zij de gewenste resultaten willen bereiken. Te verwachten valt deze ontwikkeling zich onder invloed van de Wmo doorzet en intensificeert. De antwoorden van de welzijnsinstellingen in de monitor lijken dit beeld te bevestigen: geen enkele instelling heeft een afname ondervonden van de mate waarin zij rekenschap moet afleggen over de besteding en maar liefst 52% heeft een toename gemerkt. Men verwacht in de toekomst ook geen afname op dit vlak maar men is relatief verdeeld over de invloed van de Wmo op het afleggen van rekenschap over de besteding. Van de respondenten verwacht 42% dat dit wel door de Wmo zal toenemen, maar 58% verwacht geen verdere invloed van de Wmo.

Intern beleid

De welzijnsorganisaties is een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op het interne beleid van hun organisatie. De potentiële invloed van de Wmo op het interne beleid van welzijnsorganisaties bestrijkt verschillende terreinen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om aspecten van het personeelsbeleid, de mate waarin er met vrijwilligers wordt samengewerkt of (re)organisatieprocessen.

Organisatie en aansturing

In Nederland bestaat de laatste jaren weer een toenemende belangstelling voor de uitvoeringspraktijk van sociale professionals, ook wel 'frontliniewerkers' genoemd. De discretionaire ruimte van uitvoerend medewerkers en hun invloed op het beleid krijgt geleidelijk meer waardering. Uit de monitor blijkt dat de mate waarin de organisatie wordt aangestuurd door het uitvoerend niveau bij een kwart van welzijnsorganisatie is toegenomen. Uit de onderzoeksresultaten is moeilijk vast te stellen wat de invloed van de Wmo is in dit verband. Zo is volgens een kwart van de instellingen de Wmo de directe aanleiding voor het vergroten van de mate van aansturing door uitvoerend medewerkers. Het overige deel van welzijnsinstellingen ziet echter geen verband met de Wmo. Wel verwacht bijna een derde dat de invloed van het uitvoerend niveau in de toekomst zal toenemen door de Wmo.

Hiervoor is vastgesteld dat de subsidievorm van welzijnsorganisaties is veranderd en dat deze verandering mede onder invloed stond van de Wmo. Zo bleek dat projectmatige financiering in de toekomst een belangrijkere rol gaat spelen door toedoen van de Wmo en dat instellingen verwachten vaker te gaan meedraaien in aanbestedingsprocedures. Een veranderende subsidierelatie, de openbare aanbesteding en integratie met andere organisaties (maar ook een veranderend personeelsbeleid) zijn invloedssferen van de Wmo die de kans op een reorganisatie zouden kunnen vergroten. De instellingen uit de monitor achten de kans op een reorganisatie echter niet groot. Toch is nog altijd een derde van mening is dat de kans op een reorganisatie sinds de Wmo wél is toegenomen, eveneens een derde verwacht dat de kans op een reorganisaties in de toekomst nog groter wordt door de Wmo.

Personeelsbeleid

In de thuiszorg hebben zich sinds de invoering van de Wmo hier en daar ontslagen voorgedaan. In sommige gevallen leidden de nieuwe regels van de Wmo tot een (bescheiden) krimp van het personeelsbestand. Uit de monitor blijkt dat van een krimpend personeelsbestand in de welzijnssector weinig sprake is. Over het algemeen is de totale capaciteit (fte) van welzijnorganisaties sinds de invoering van de Wmo zelfs toegenomen. Ook in de toekomst ziet slechts 5% van de instellingen haar personeelsbestand kleiner worden. Kijken we naar de deskundigheidsbevordering van betaald personeel dan valt op dat de meeste welzijnsinstellingen de deskundigheid van hun personeel sinds de invoering van de Wmo meer zijn gaan bevorderen maar ook dat deskundigheidsbevordering in de toekomst verder zal toenemen door de Wmo. Deze uitkomst houdt misschien verband met het feit dat de meeste instellingen uit de monitor hun medewerkers sinds de invoering van de Wmo meer afrekenen op hun prestaties. De invloed van de Wmo is in deze echter beperkt. Maar in de toekomst zou dit weleens kunnen veranderen: 60% van de welzijnsinstellingen zegt door de Wmo in de toekomst hun medewerkers meer te gaan afrekenen op hun prestaties.

Vrijwilligersbeleid

Vanuit de Wmo wordt een sterk beroep gedaan op welzijnsinstellingen voor de ondersteuning van actief burgerschap en vrijwillige inzet. Het is daarom relevant om na te gaan of er verschuivingen zijn opgetreden in het vrijwilligersbeleid van welzijnsinstellingen en wat de invloed van de Wmo hierop is. De monitor is glashelder: bij maar liefst een kwart van de instellingen is de aandacht voor vrijwilligersbeleid sterk gegroeid. Bij eveneens een kwart van de welzijnsorganisaties is deze enigszins toegenomen. De helft van de respondenten meent dat de aandacht voor vrijwilligersbeleid in de toekomst zal toenemen door de Wmo. Dit gegeven uit zich ook in de uitbreiding van het vrijwilligersbestand van welzijnsorganisaties en de mate waarin zij werken met vrijwilligers van andere organisaties. Uit de monitor blijkt dat in beide gevallen het aandeel vrijwilligers sinds de invoering van de Wmo is toegenomen. Als het om vrijwilligersbeleid gaat, lijken welzijnsorganisaties dus het goede voorbeeld te geven. De invloed van de Wmo lijkt zich vooral toe te spitsen op het werken met vrijwilligers van buiten de eigen organisatie. Net als bij de betaalde medewerkers is er bij de vrijwilligers sinds de invoering van de Wmo meer aan deskundigheidsbevordering gedaan.

Extern beleid

Aansluiting gemeentelijk beleid

In de eerste plaats is het relevant na te gaan of welzijnsinstellingen aansluiting zoeken bij het gemeentelijk (Wmo)beleid. Bij 96% (!) van de instellingen is dit het geval en bijna 70% verwacht dat dit in de toekomst verder toe zal nemen. De mate waarin instellingen in algemene zin aansluiting zoeken bij gemeentelijk beleid - dus los van Wmo doelstellingen - is eveneens aanzienlijk, meer dan de helft van de organisaties geeft dit aan. Ook hier is weer invloed van de Wmo te ontdekken want 64% geeft aan dat dit door de Wmo komt en in de toekomst verwacht nog eens ruim 60% meer aansluiting bij gemeentelijk beleid als gevolg van de Wmo.

Randvoorwaarden samenwerking

Door de formulering van een samenhangend lokaal sociaal beleid en aanbestedingsprocedures wordt met de Wmo beoogd dat instellingen sociale vraagstukken meer integraal benaderen en zich openstellen voor andere organisaties. De concrete samenwerking en relatie met andere organisaties en de gemeente wordt in de volgende paragrafen behandeld. Hier staat de houding van de respondenten ten opzichte van enkele randvoorwaarden centraal. In hoeverre zijn welzijnsinstellingen gefocust op de buitenwereld?

De deelname van welzijnsinstellingen in de klassieke keten 'wonen, zorg en welzijn' is sinds de invoering van de Wmo enorm toegenomen. Maar liefst 66% van de respondenten uit de monitor geeft dit aan. Opvallend is bovendien dat het verband met de Wmo in deze zeer sterk is: 65% zegt dat dit door de Wmo komt. Daarnaast verwacht nog eens 75% dat de deelname in de keten wonen, zorg en welzijn in de toekomst verder zal toenemen door de Wmo. De respondenten werd ook gevraagd of zij sinds de invoering van de wet vaker strategische partners zoeken. Uit de monitor blijkt duidelijk dat de aandacht die welzijnsinstellingen besteden aan het uitbreiden van het eigen netwerk sinds de invoering van de Wmo spectaculair is toegenomen. Bijna 80% zag dit toenemen. Ook hier is het verband met de Wmo sterk. Volgens het overgrote deel van de instellingen is de Wmo de katalysator achter deze ontwikkeling.

In de Wmo staat de burger centraal. Interessant is dus of welzijnsinstellingen ook contact zoeken met collectieve burgerverbanden. Hierop antwoorden de welzijnsinstellingen volmondig 'ja' en volgens bijna 90% (!) wordt dit op zijn minst gedeeltelijk door de Wmo veroorzaakt. Bovendien legt de monitor bloot dat de methoden die welzijnsinstellingen inzetten om de vraag van klanten op te sporen (bijvoorbeeld focusgroepen, klanttevredenheidsonderzoeken) sinds de invoering van de Wmo zijn toegenomen.

Relaties met burgers en klanten

Om een uitspraak te kunnen doen over de relaties die welzijnsinstellingen onderhouden met burgers is in de eerste plaats gekeken naar het algemene oordeel van de welzijnsinstellingen over de kwaliteit van de relatie. Daarnaast is specifiek gekeken naar de contactfrequentie met verschillende doelgroepen en de mate waarin welzijnsinstellingen inspelen op nieuwe doelgroepen.

Over het algemeen is de kwaliteit van de relatie met burgers (bewoners, klanten, gebruikers) sinds de invoering van de Wmo toegenomen. De Wmo heeft hier echter weinig mee te maken gehad. Wel verwacht bijna 60% dat de relatie met burgers in de toekomst zal verbeteren ten gevolge van de wet. Kijken we naar de contactfrequentie met verschillende doelgroepen sinds de invoering van de wet, dan valt op dat dit voor buurtverenigingen, ouderen en allochtonen min of meer gelijk is gebleven. In de contactfrequentie met jongeren en personen met een ondersteuningsbehoefte (zelfstandig wonend met handicaps, beperkingen of problematiek) en een participatiebehoefte zien we bij de welzijnsinstellingen wel een toename. Ongeveer de helft van de respondenten zijn zich meer met deze doelgroepen gaan bezighouden. Net als in het aanbod zien we ook hier weer een iets sterkere aandacht voor jongeren als doelgroep dan ouderen. Overigens verwachten de meeste instellingen dat de contactfrequentie met alle doelgroepen in de toekomst zal toenemen door de Wmo. Uit de monitor wordt bovendien duidelijk dat welzijnsorganisaties sinds de invoering van de Wmo behoorlijk inspelen op nieuwe doelgroepen. Bij 70% van de respondenten is dit het geval en bij 20% is zelfs sprake van een sterke toename. Bovendien is het verband met de Wmo in deze relatief sterk en zal de focus op nieuwe doelgroepen zich volgens de instellingen ook in de toekomst verder doorzetten.

Relatie met andere organisaties

In de inleiding is gesteld dat de Wmo - door aanbesteding en een sterkere nadruk op integraal sociaal beleid - gevolgen kan hebben voor de positionering van uitvoeringsinstellingen. Daarbij is naar voren gebracht dat welzijnsorganisaties, zorginstellingen, wooncorporaties en andere type organisaties zich meer op elkaars terrein bewegen. Om met deze veranderde situatie om te gaan kunnen instellingen verschillende strategieën volgen, enkele aspecten hiervan zijn nader onderzocht in de Wmo-monitor.

Concurrentie

Uit de monitor blijkt dat welzijnsinstellingen sinds de invoering van de Wmo meer concurrentie ondervinden. Bijna 60% geeft aan dat het aantal concurrenten in hun speelveld sinds de invoering van de Wmo is toegenomen en 25% is van mening dat het aantal concurrenten in de toekomst sterk toe zal nemen als gevolg van de Wmo. De concurrentie lijkt vooralsnog vooral van andere welzijnsinstellingen afkomstig. Zo is de respondenten een reeks van andere organisatietypen voorgelegd waarmee zij de mate van concurrentie konden aangeven, zoals wooncorporaties, zorginstellingen of vrijwilligersorganisaties. De meeste welzijnsorganisaties (tussen de 60% en 70%) concurreren niet met deze organisaties. Toch betekent deze uitkomst dat een aanzienlijk deel van de steekproef wél concurreert met andere type spelers. Overigens verwacht slechts een klein deel dat de concurrentie met hen in de toekomst door de Wmo zal toenemen.

Samenwerking

Er wordt door welzijnsinstellingen sinds de Wmo fors meer samengewerkt. Bijna 70% van de respondenten heeft het aantal partners en bondgenoten sinds de invoering van de wet zien toenemen. Ruim een kwart heeft het aantal samenwerkingspartners zelfs 'sterk' zien toenemen. Bovendien springt het verband met de Wmo in het oog: volgens bijna 60% is dit in meer of mindere mate toe te schrijven aan de Wmo.

Eerder is vastgesteld dat de aandacht die welzijnsinstellingen besteden aan het uitbreiden van het eigen netwerk sinds de invoering van de Wmo spectaculair is toegenomen.

Maar welzijnsorganisaties worden sinds de Wmo in toenemende mate ook door anderen gevraagd als strategisch partner. En ook in dit geval lijkt de verschuiving in grote mate door de Wmo te zijn veroorzaakt. Sinds de invoering van de wet wordt er vooral meer samenwerkt met zorginstellingen, wooncorporaties, onderwijsinstellingen en vrijwilligersorganisaties. Ook blijkt uit de monitor dat veel welzijnsinstellingen samenwerken met de politie (75%). Bij meer dan een kwart van hen is de samenwerking met de politie sinds de Wmo zelfs toegenomen.

De samenwerking met het maatschappelijk werk laat weinig beweging zien, maar de helft van de respondenten verwacht in de toekomst wel meer samenwerking met deze instantie door de Wmo. Een derde van de welzijnsinstellingen uit de monitor werkt niet samen met Stichtingen Welzijn Ouderen maar over het algemeen verwacht men dit in de toekomst wel meer te gaan doen. Tot slot is vermeldenswaardig dat bijna 60% van de welzijnsinstellingen sinds de Wmo door hun gemeente meer worden aangespoord tot samenwerking met andere organisaties.

Relatie met de gemeente of andere overheden

Om een uitspraak te kunnen doen over de relatie van welzijnsinstellingen met gemeenten is in de eerste plaats gekeken naar het algemene oordeel van de welzijnsinstellingen over de kwaliteit van de relatie. Daarnaast is gekeken naar specifieke kenmerken van de relatie zoals het aantal prestatieafspraken of de mate waarin welzijnsinstellingen invloed kunnen uitoefenen op het gemeentelijk beleid.

Over het algemeen is de kwaliteit van de relatie met de gemeente sinds de invoering van de Wmo toegenomen, slechts bij 6% is deze minder geworden. Of dit ook door de Wmo komt is uit de monitor moeilijk op te maken, daarvoor zijn de antwoorden te verdeeld. Wel verwacht maar liefst 60% dat de relatie met de gemeente in de toekomst zal verbeteren door de Wmo. De monitor maakt duidelijk dat de welzijnsinstellingen als gevolg van de Wmo sterker op basis van hun prestaties worden beoordeeld en dat deze ontwikkeling zich in de toekomst doorzet. De meeste instellingen ondervonden een toename in het aantal prestatieafspraken met de gemeente in de achterliggende periode en maar liefst 71% is van mening dat dit in de toekomst zal toenemen. Ook blijkt dat welzijnsinstellingen sinds de Wmo overheden meer proactief zijn gaan benaderen. De gemeente is in principe de regisseur van de Wmo, maar de mate waarin welzijnsinstellingen het gemeentelijk beleid kunnen beïnvloeden is relatief hoog. En dit lijkt in grote mate juist door de Wmo te komen. In de toekomst verwachten instellingen dat hun invloed op gemeentelijk Wmo-beleid verder zal toenemen.

Conclusie welzijnsorganisaties

De deelname van welzijnsinstellingen in de klassieke keten wonen, zorg, welzijn is sinds de Wmo enorm toegenomen. Opvallend is dat het verband met de Wmo in deze zeer sterk is: 65% zegt dat dit door de Wmo komt. Welzijnsinstellingen zijn vooral actief op leefbaarheidsthema's en problematiek rond kwetsbare buurten. Maar de resultaten van het onderzoek tonen aan dat de welzijnssector zich verbreedt. Een aanzienlijk deel van de onderzochte welzijnsorganisaties is actief op andere prestatievelden dan de voor de sector gebruikelijke eerste vier. Bij een groot aantal welzijnsinstellingen speelt de ondersteuning van actieve burgers geen rol in het aanbod. Relatief veel aandacht gaat uit naar jongeren als doelgroep (meer dan andere doelgroepen) maar dit komt niet door de Wmo. In de toekomst verwachten de instellingen over het algemeen dat de focus op doelgroepen, de individuele aanpak én het aantal experimenten rond burgerinzet door de Wmo zal toenemen.

De openbare aanbesteding is voor welzijnsinstellingen nog geen gemeengoed geworden. Meer dan de helft van de welzijnsinstellingen participeert (nog) niet in aanbestedingsprocedures. Toch is een deel van de instellingen vaker gaan participeren in aanbestedingsprocedures sinds de Wmo. De totale begroting van welzijnsinstellingen neemt toe, maar welzijnsinstellingen moeten wel steeds vaker andere geldbronnen aanboren. De invloed van de Wmo op deze ontwikkeling is sterk. Van een krimpend personeelsbestand lijkt in de welzijnssector geen sprake. De totale capaciteit in fte is bij de meeste welzijnsorganisaties in de monitor sinds de invoering van de Wmo zelfs toegenomen. Bovendien verwacht slechts 5% dat haar personeelsbestand in de toekomst zal afnemen door de Wmo. De angst van het frontliniewerk voor ontslagen in de welzijnssector als gevolg van de Wmo lijkt dus ongegrond (zie gegevens frontliniepanel MOVISIE 2007). Als het om vrijwilligersbeleid gaat, lijken welzijnsorganisaties de daad bij het woord te voegen. Het vrijwilligersbestand van welzijnsinstellingen is toegenomen waarbij vooral wordt gewerkt met vrijwilligers van buiten de eigen organisatie.

Als we een uitspraak met zekerheid kunnen doen over de huidige invloed van de Wmo op welzijnsinstellingen, dan is het dat de sector zich over de hele linie sterk naar buiten kantelt. Er wordt meer samenwerkt met verschillende type organisaties, de instellingen zoeken aansluiting bij (kwetsbare) burgers en de relatie met de gemeente kenmerkt zich door een zekere proactiviteit en zelfvertrouwen. De concurrentie is toegenomen - en zal verder toenemen - maar de concurrentie lijkt vooralsnog vooral van andere welzijnsinstellingen te komen. Zoals gezegd laat de relatie met de gemeente laat een overwegend positief beeld zien: de kwaliteit is goed en in de toekomst verwacht men dat de relatie verder zal verbeteren. Daar komt bij dat welzijnsinstellingen veel invloed kunnen uitoefenen op het gemeentelijk (Wmo) beleid.

2.2 Bibliotheeksector

Kerngegevens

Het aantal respondenten (N) uit de bibliotheeksector bedraagt 8. Dit is 2% van het totaal aantal respondenten. Gegeven het geringe aantal respondenten heeft deze rapportage een aangepast karakter en zullen niet alle resultaten in detail worden langsgelopen. Alleen als er pregnante uitkomsten te melden zijn, worden deze in deze sectie gepresenteerd. Van de 8 respondenten hebben er 3 minder dan 20 personeelsleden, 4 tussen de 20 en 50 en 1 tussen de 100 en de 200. Vijf organisaties hebben minder dan 20 vrijwilligers, 3 organisaties beschikken over tussen de 20 en 50 vrijwilligers. De vraag naar het werkgebied betreft het type wijk of buurt, waarin de organisaties actief zijn. Op de vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Zes van de bibliotheken werken ook in het platteland. Daarbuiten werken twee tot drie van de bibliotheken ook telkens in de andere werkgebieden. Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Vijf respondenten geven aan regionaal te werken, vijf werken ook op het niveau van de wijk of de buurt. Vier bibliotheken werken stedelijk.

Spreiding over de prestatievelden

Op de vraag naar de Wmo-prestatievelden waren meerdere antwoorden mogelijk. Opvallend is dat zeven van de acht bibliotheken aangeven dat ze op het terrein van leefbaarheid en sociale samenhang actief zijn, terwijl 'slechts' vier bibliotheken scoren op informatie en advies. Drie bibliotheken scoren ook op opvoedingsondersteuning (hetgeen spoort met de jeugd en jongeren als belangrijke doelgroep van de bibliotheeksector).

De Wmo in beeld

Aanbod

De bibliotheeksector is een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op het aanbod van hun organisatie. Daarbij is telkens gevraagd of er sprake is van een toe- of afname van delen van hun (mogelijke) aanbod, of deze beweging door de Wmo wordt veroorzaakt en of men verwacht dat er de Wmo in de toekomst tot veranderingen zal leiden.

Er is gevraagd naar veranderingen nu, en in de toekomst op het gebied van welzijn, educatie, maatschappelijke participatie, ontmoeting, aanbod voor ouderen, kinderen, jongeren en allochtonen. In bijna alle gevallen melden de respondenten dat de betreffende vraag niet van toepassing is of dat het aanbod gelijk is gebleven en dat er geen relatie is met de Wmo. Daarnaast zien telkens drie à vier van de acht respondenten uit de bibliotheeksector het aanbod op al deze terreinen onder invloed van de Wmo enigszins toenemen. Op basis van deze resultaten zou tentatief kunnen worden geconcludeerd, dat er op korte termijn geen veranderingen zijn opgetreden, maar dat een mogelijke verschuiving langs de lijnen van de Wmo zich voor de toekomst lijkt aan te dienen voor een beperkt deel van de bibliotheken.

Uitvoering

De bibliotheken is ook een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op verschuivingen in de activiteiten die zij ondernemen. Waar het bij het aanbod primair gaat over wat er veranderd, staat bij de uitvoering vooral de vraag centraal hoe er wordt veranderd. Worden er bijvoorbeeld meer uren aan zorg besteed? Wordt er meer tijd besteed aan administratie en verantwoording? Neemt de kwaliteit van dienstverlening toe?

Er is gevraagd naar vraaggericht werken, de tijd die besteed wordt aan administratie en verantwoording, en overleg, uitbreiding van activiteiten naar andere sectoren en de reikwijdte van het werkgebied. Het vraaggericht werken is bij zes van de acht respondenten toegenomen, maar er wordt geen relatie gelegd met de Wmo. Vier respondenten melden ook dat zij hun activiteiten uitbreiden naar andere sectoren, en bij een zelfde aantal is de reikwijdte van het werkgebied toegenomen. De tijd die besteed wordt aan overleg is bij vier respondenten toegenomen, twee leggen een relatie met de Wmo en vijf respondenten verwachten dat dit in de toekomst door de Wmo zal toenemen. De respondenten uit de bibliotheeksector signaleren op dit terrein dus deels een verhoogde toename van onderlinge professionele verbanden.

Financiering

Met de Wmo is een ander financieel regime van kracht, dat ook voor de bibliotheeksector van invloed kan zijn. Er is gevraagd naar structurele subsidies, projectsubsidies, financiering door gebruikers, het aanboren van andere geldbronnen, het afleggen van rekenschap en naar de hoogte van de totale begroting. Drie van de acht respondenten zien een toename in de projectsubsidies (twee leggen een relatie met de Wmo). Zes van de acht bibliotheken verwacht een toename van de projectsubsidies in de toekomst door de Wmo. Vier bibliotheken geven aan dat de totale begroting is toegenomen, maar leggen geen relatie met de Wmo. Wat betreft de financiering verwachten de respondenten dus met name op het terrein van afgebakende inzet door projecten een duidelijke verandering in de toekomst.

Intern beleid

De potentiële invloed op het interne beleid bij bibliotheken is op twee manieren aan de orde gesteld: heeft de Wmo invloed op het personeelsbeleid (scholing, capaciteit, controle op werkzaamheden) en heeft de Wmo invloed op globale veranderingen in termen van kansen op een reorganisatie en (cruciaal binnen de Wmo) het vrijwilligersbeleid?

Opvallend is, dat op een aantal terreinen wel een lichte verschuiving is te zien (met name als het gaat om controle en afrekenen op prestaties), maar dat in geen van de gevallen een relatie wordt gelegd met de Wmo. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het aandeel vrijwilligers in de organisatie (is gelijk gebleven), waarvan ook geen verandering in de toekomst wordt verwacht.

Extern beleid

Bij het extern beleid is een onderscheid te maken in veranderingen die de bibliotheeksector doormaakt in relatie tot hun cliënten (het aanspreken van nieuwe doelgroepen, het aanbod aan nieuwe diensten) en de veranderingen in de relatie met professionele partners (nieuwe strategische allianties en de aansluiting op de Wmo-doelstellingen van de gemeente). In beide gevallen veronderstelt het Wmo-regime dat ook de bibliotheeksector zich meer naar buiten kantelt.

Bij het extern beleid is iets merkwaardigs aan de hand. Hier is onder de respondenten uit de bibliotheeksector een duidelijke beweging te zien. Alle acht de respondenten geven aan dat de klantgerichtheid is toegenomen, twee leggen een relatie met de Wmo. Zes respondenten geven aan dat de ontmoetingsfunctie is toegenomen, drie leggen een relatie met de Wmo. Vier respondenten melden een toename in de bediening van kwetsbare groepen, drie leggen een relatie met de Wmo. Vijf bibliotheken melden een toename in de nadruk op maatschappelijke participatie, vier melden dat dit door de Wmo komt. Vier bibliotheken profileren zich als zelfstandige organisatie, twee melden dat dit is afgenomen, drie leggen hierbij een relatie met de Wmo. Alle acht de bibliotheken melden een toename in het zoeken naar strategische partners, vier leggen een relatie met de Wmo. Vier respondenten sluiten sterker aan op de Wmo-doelen van de gemeente, vier leggen een relatie met de Wmo. In al deze gevallen zien ook telkens drie à vier respondenten een toename in de toekomst door de Wmo. Waar in de vorige secties dus nauwelijks beweging was te zien, heeft de Wmo in ieder geval bij deze correspondenten uit de bibliotheeksector tot een grote beleidshectiek geleid.

Relatie met burgers en klanten

De relatie met burgers en klanten bij bibliotheken is onder de loep genomen door te kijken naar een andere omgang met klanten, naar het aantrekken van nieuwe doelgroepen en naar de methoden die worden ingezet om de vraag van klanten op te sporen. Alleen als het gaat om het aantrekken van nieuwe doelgroepen melden vier respondenten dat dit is toegenomen (twee leggen een relatie met de Wmo) en drie verwachten een toename hiervan in de toekomst. Vier bibliotheken verwachten ook dat de methoden die worden ingezet om de vraag van klanten op te sporen onder invloed van de Wmo zullen toenemen. De bezoekers van de bibliotheken zullen op dit moment nog weinig verschuivingen onder invloed van de Wmo tegenkomen.

Relatie met andere organisaties

De Wmo zal, onder andere door aanbestedingsprocedures, maar ook bijvoorbeeld door de nadruk op meer vraaggerichte uitvoeringspraktijken en andere vormen van aansturing, leiden tot een herschikking van het speelveld waarop bibliotheken zich bewegen. Voor een deel zullen nieuwe samenwerkingsrelaties ontstaan en strategische allianties tussen instellingen worden aangegaan. Deels zullen instellingen ook meer elkaars concurrent op de 'markt van welzijn en geluk' worden. In deze context is een aantal stellingen voorgelegd die verder inzoomen op deze vraagstukken.

Opvallend is dat de Wmo, als het gaat om de relaties met derden, ook in de bibliotheeksector (althans, onder de respondenten van deze monitor) veel in beweging is gezet. Bij zes respondenten is de samenwerking met welzijnorganisaties toegenomen, bij drie respondenten met zorgorganisaties, bij vijf met burgerinitiatieven, bij zeven met de gemeente. Telkens wordt door drie à vijf respondenten ook een relatie gelegd met de Wmo. Zeven bibliotheken signaleren ook een toename van het aantal partners en bondgenoten in het speelveld (en vier signaleren een toename van het aantal concurrenten) en zes respondenten melden dat ze in toenemende mate worden gevraagd als strategische partner. Hierbij wordt ook telkens door vier bibliotheken een relatie gelegd met de Wmo. Op het gebied van samenwerking verwacht telkens ongeveer de helft van de bibliotheken dat dit in de toekomst door de Wmo zal toenemen.

Relatie met de gemeente en andere overheden

De Wmo zal gevolgen hebben voor de wijze waarop de gemeenten en andere overheden binnen de sociale infrastructuur gaan opereren. Waarschijnlijk zal er meer vanuit een 'governance'-principe worden gewerkt waarin samenwerking en lichte vormen van regie centraal staan. De bibliotheeksector zal hier in de toekomst ook mee te maken krijgen. Een aantal stellingen had betrekking op de relatie tussen de gemeente en de bibliotheeksector.

Vier van de acht bibliotheken melden dat de kwaliteit van de relatie met de gemeente is toegenomen (en vier dat die gelijk is gebleven). Twee leggen hierbij een relatie met de Wmo. Vijf respondenten geven aan dat de invloed van de gemeente op het beleid van de bibliotheek toeneemt, drie leggen een relatie met de Wmo. Vier respondenten verwachten ook dat zij in de toekomst meer met prestatieafspraken zullen moeten gaan werken onder invloed van de Wmo. Zes respondenten benaderen de gemeente meer proactief (en drie leggen hierbij een relatie met de Wmo). Tenslotte zeggen vijf van de acht bibliotheken ook dat zij door de gemeente worden aangespoord tot meer samenwerking met andere organisaties. Ook vijf leggen hierbij een relatie met de Wmo. Ongeveer de helft van de respondenten verwacht dat op al deze terreinen de Wmo in de toekomst veranderingen zal brengen.

Conclusie bibliotheeksector

Opvallend is dat zeven van de acht bibliotheken aangeven dat ze op het terrein van leefbaarheid en sociale samenhang actief zijn, terwijl 'slechts' vier bibliotheken scoren op informatie en advies, de functie die bibliotheken binnen de Wmo meestal krijgen toebedeeld. Op basis van de resultaten kan tentatief worden geconcludeerd, dat er op korte termijn geen veranderingen in het aanbod bij bibliotheken zijn opgetreden. Niettemin lijkt zich voor een beperkt deel van de bibliotheken in de toekomst een mogelijke verschuiving langs de lijnen van de Wmo aan te dienen. Het gaat dan om aanbod op het gebied van welzijn, maatschappelijke participatie, ontmoeting en aanbod voor ouderen, kinderen en allochtonen. In het externe beleid van de bibliotheken is de invloed van de Wmo sterker: er wordt aangesloten bij gemeentelijke Wmo-doelen en er wordt stevig meer samenwerking gezocht met externe partners. Waar op de meeste terreinen dus nauwelijks beweging te zien is, heeft de Wmo in ieder geval op dit punt tot een grotere beleidshectiek bij de bibliotheken geleid.

2.3 Wooncorporaties

Kerngegevens

Het aantal respondenten uit de wooncorporaties bedraagt 18. Dit is 5% van het totaal aantal respondenten. De grootte van de wooncorporaties uit de Wmo-monitor varieert: zeven corporaties hebben niet meer dan 20 betaalde medewerkers, drie hebben een personeelsbestand van 20-50 en vijf van 50-100. Drie organisaties hebben een personeelsbestand van tussen de 100 en 200 betaalde medewerkers. Twee organisaties geven aan met meer dan 50 vrijwilligers te werken, en een werkt zelfs met tussen de 100 en 200 vrijwilligers. De corporaties zijn actief in alle soorten werkgebieden maar de meesten in gemengde wijken (11). Ook zijn 9 corporaties actief op het platteland. Eén corporatie heeft haar woningvoorraad in een voorsprongwijk.

Spreiding over prestatievelden

Niet geheel verassend leveren de wooncorporaties uit de monitor vooral een bijdrage aan prestatieveld 1 (leefbaarheid en sociale samenhang). Wel verassend is dat 9 corporaties ook bezig zijn met prestatieveld 5: het zelfstandig laten functioneren van mensen met een handicap. De meeste wooncorporaties die hebben deelgenomen aan de monitor hebben zich - zo zal straks blijken - dan ook gecommitteerd aan de totstandbrenging van woon-zorgzones.

De Wmo in beeld

Aanbod

In de inleiding is gesteld dat wooncorporaties niet alleen meer investeren in stenen maar zich in toenemende mate bezinnen op hun sociaal-maatschappelijke positie. In hoeverre is dit terug te zien in het aanbod en speelt de Wmo hierin een rol?

Ongeveer de helft van de corporaties is zich sinds de Wmo meer gaan toeleggen op aanbod wat een sterk verband houdt met doelstellingen van de Wmo. Zij hebben bijvoorbeeld meer aanbod ontwikkelt gericht op een leefbare woonomgeving, samenlevingsopbouw of de ondersteuning van actieve bewonersgroepen. Een groot deel geeft te kennen dat deze ontwikkeling geheel of gedeeltelijk door de Wmo komt. Ook zijn maar liefst 16 van de 18 corporaties die aan de monitor hebben deelgenomen betrokken bij de ontwikkeling van woonvoorzieningen voor kwetsbare personen. Elf daarvan zagen de ontwikkeling van deze woonvoorzieningen sinds de Wmo toenemen en volgens vijf corporaties kwam dit gedeeltelijk door de Wmo. Met projecten ten behoeve van de tijdelijke opvang van kwetsbare personen met een ondersteuningsbehoefte houden 14 organisaties zich bezig. De helft zag daarin een toename sinds de Wmo. Enkele corporaties verwachten dat zij in de toekomst meer van dit type aanbod voor kwetsbare personen zullen ontwikkelen als gevolg van de Wmo.

Uitvoering

In hoeverre stellen wooncorporaties zich anders op sinds de Wmo? Zijn er veranderingen te zien in de manier waarop wooncorporaties te werk gaan?

Wijkgerichtheid

De aanwezigheid in de wijk (bijvoorbeeld via de inzet van huismeesters) is bij 7 corporaties toegenomen sinds de Wmo, 4 corporaties hebben in het geheel geen 'lijfelijke' vertegenwoordiging naar hun huurders in de wijk. Vrijwel alle wooncorporaties hanteren een indringende aanpak naar hun huurders, dat wil zeggen het toepassen van normerend optreden. Bij 10 organisaties is deze 'bemoeizorg' sinds de Wmo toegenomen waarvan vier respondenten een gedeeltelijke invloed van de Wmo zagen. Het investeren in de 'roerende goederen' van de wijk - de bewoners en de kwaliteit van hun sociale verbanden - is bij 7 corporaties toegenomen sinds de Wmo.

Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in een lichte toename van het aantal experimenten en projecten met bewonersinzet. In de toekomst verwachten 10 respondenten een toename van dit type projecten als gevolg van de Wmo.

Tijd die wordt besteed aan overleg, administratie en verantwoording

Een aanzienlijk deel (11) van de corporaties uit de monitor is sinds de Wmo meer tijd kwijt aan overleg. Volgens 7 van hen wordt dit op zijn minst gedeeltelijk door de Wmo veroorzaakt. Slechts 2 corporaties besteden minder tijd aan overleg. De tijd die wordt besteed aan administratie en het afleggen van verantwoording laat weinig verschuiving zien. Slechts 5 corporaties zagen sinds de Wmo een lichte toename op dit vlak.

Eigen initiatief

In het WRR-rapport 'Vertrouwen in de buurt' (2005) wordt de corporaties een belangrijke rol in de schoot geworden als het gaat om het agenderen, aanpakken en regisseren van sociale problematiek in wijken. Verondersteld wordt dat wooncorporaties een dominante(re) rol krijgen in de keten wonen, zorg, welzijn. In de monitor is daarom gevraagd in hoeverre corporaties eigen initiatief ontplooiën en wat de tendens daarin is. De antwoorden zijn verdeeld, slechts drie corporaties zeggen het ontplooiën van eigen initiatieven sinds de Wmo sterk is toegenomen. De monitor laat wel zien dat sommige corporaties bezig zijn met uitbreiding naar andere sectoren (bijvoorbeeld zorg, sport, cultuur etc.). Bij negen corporaties is deze uitbreiding toegenomen en zes respondenten geven aan dat dit gedeeltelijk door de Wmo komt.

Financiering

De financiering van wooncorporaties verloopt langs een andere weg dan de meeste organisaties uit de monitor. Wooncorporaties zijn private ondernemingen (hoewel zij vallen onder een speciale regeling van de overheid), beschikken verhoudingsgewijs over veel financiële reserve en zijn vaker investeerders dan subsidieontvangers.

De totale begroting is bij de meeste wooncorporaties (10) enigszins toegenomen. Eén corporatie zag haar begroting sterk toenemen. Daarnaast maakt de monitor duidelijk dat de begroting van de corporaties voldoende is, dat wil zeggen afgezet tegen het aantal en de aard van hun activiteiten komen ze financieel rond. Zo is slechts bij één corporatie de financiële ruimte voor innovatie afgenomen.

De monitor laat nauwelijks verandering zien in de mate waarin corporaties structureel andere rechtspersonen financieren. Acht organisaties doen dit helemaal niet. Investeren lijkt wel frequenter via projecten te verlopen: 12 corporaties participeren financieel vaker in projecten sinds de Wmo en 11 verwachten dit in de toekomst nog meer te gaan doen. Zij ontvangen ook ad-hoc subsidie voor projecten maar slechts twee corporaties ontvangen sinds de Wmo vaker projectsubsidie. Het beeld van wooncorporaties als investeerders in plaats van ontvangers van middelen is dus terug te zien in bij de respondenten van de monitor. Tot slot moet worden opgemerkt dat maar liefst 12 corporaties aangeven dat door de combinatie wonen, zorg, welzijn de complexiteit van de financiering is toegenomen. Vijf respondenten ondervonden zelfs een sterke toename in complexiteit en zeven zagen een gedeeltelijke invloed van de Wmo.

Intern beleid

Organisatie

Sinds de Wmo zijn de corporaties uit de monitor over het algemeen niet meer medewerkers gaan inzetten. De capaciteit uitgedrukt in fte is bij de meeste corporaties sinds de Wmo dan ook gelijk gebleven. Wel zeggen 12 corporaties dat hun lange termijninvesteringen sinds de Wmo zijn toegenomen, waarvan 6 corporaties menen dat dit gedeeltelijk door de Wmo komt.

Ook verwachten nog eens 7 corporaties dat hun lange termijninvesteringen in de toekomst zullen toenemen door de Wmo. Gezien de maatschappelijke rol die wooncorporaties wordt toegedicht is het relevant om na te gaan of corporaties meer tijd besteden aan buurtmonitoring (het systematisch en periodiek verzamelen van buurtgegevens). Slechts 6 corporaties verzamelen sinds de invoering van de Wmo meer gegevens over de buurt. Er zijn in de monitor geen aanwijzingen te vinden dat dit in de toekomst zal toenemen. Onderhoudsmedewerkers kunnen een belangrijke rol zouden spelen in de vroegsignalering van sociale problemen van huurders. De wooncorporaties uit de monitor zijn hierop ondervraagd. Bij weinig corporaties is het gebruik van kennis van onderhoudsmedewerkers toegenomen (5 corporaties geven een lichte toename aan). Ook geven maar zes corporaties aan dat de mate waarin zij worden aangestuurd door het uitvoerend niveau van de organisatie sinds de Wmo enigszins is toegenomen.

Personeelsbeleid

De corporaties laten een verdeeld beeld zien in de mate waarin zij medewerkers afrekenen op hun prestaties. Bij de meesten is dit gelijk gebleven, vijf organisaties zeggen hun medewerkers sinds de Wmo iets meer af te rekenen en bij één wooncorporatie is de mate waarin medewerkers worden afgerekend op hun prestaties sterk toegenomen. In de toekomst verwachten vijf organisaties dat het afrekenen van medewerkers op hun prestaties enigszins zal toenemen door de Wmo. Meer dan de helft (11) van de corporaties doet sinds de Wmo meer aan deskundigheidsbevordering (scholing, opleidingen) van medewerkers. Bij twee corporaties is dit zelfs sterk toegenomen.

Bijna alle wooncorporaties uit de monitor besteden aandacht aan vrijwilligersbeleid (15). Bij slechts één corporatie is de aandacht hiervoor sterk afgenomen sinds de Wmo, bij zeven respondenten bleef dit gelijk. Zes corporaties besteden sinds de Wmo iets meer aandacht aan vrijwilligersbeleid en één corporatie gaf aan dat de aandacht voor vrijwilligersbeleid sterk is toegenomen. Twaalf corporaties werken daadwerkelijk met vrijwilligers maar deze wooncorporaties werken sinds de Wmo niet met meer vrijwilligers. Bij één organisatie is het werken met vrijwilligers afgenomen, bij het overige deel is dit gelijk gebleven.

Extern beleid

De wooncorporaties uit de monitor sluiten zich gedeeltelijk aan bij Wmo-doelen van de gemeente. De meeste corporaties uit de monitor (11) geven aan dat de mate waarin zij zich aansluiten bij gemeentelijke Wmo-doelstellingen in de achterliggende periode enigszins is toegenomen. Een bijna even hoog aantal (10) verwacht dat zij dit in de toekomst nog iets meer zal gaan doen.

Nadruk op sociale onderwerpen

Ook met betrekking tot het externe beleid is het relevant om na te gaan in hoeverre wooncorporaties invulling geven aan hun sociaal ondernemerschap. De nadruk op de drie kernonderwerpen sociaal, fysiek en economisch is bij een deel van de corporaties wel toegenomen maar de nadruk op sociale onderwerpen springt er uit. Bij 13 corporaties is dit toegenomen, waarvan 4 zelfs een sterke toename aangeven sinds de Wmo. Ook geven 8 corporaties aan dat dit gedeeltelijk of geheel door de Wmo komt. Vanzelfsprekend moeten de sociale, fysieke en economische inspanningen van wooncorporaties in hun onderlinge samenhang worden begrepen. Niettemin laat dit onderzoek zien dat er wooncorporaties in Nederland zijn die concreet invulling geven aan hun sociale rol en dat deze ontwikkeling voor een deel wordt aangedreven door de Wmo. Dit wordt nog het meest duidelijk aan de hand van de inspanningen die de corporaties verrichten op het terrein van leefbaarheid. Sinds de Wmo is de nadruk op leefbaarheidsonderwerpen bij 9 corporaties sterk toegenomen.

Concreet beleid op het terrein van zorg en welzijn

In hoeverre leggen de wooncorporaties concreet de link met de terreinen zorg en welzijn? Ten eerste legt de monitor bloot dat de deelname van de corporaties in de keten wonen, zorg, welzijn sinds de Wmo is toegenomen. Bij 5 organisaties is de deelname sterk toegenomen. Toch is maar bij de helft de zoektocht naar strategische partners sinds de Wmo toegenomen en eveneens de helft denkt dat hun zoektocht naar strategische partners in de toekomst toe zal nemen. Vrijwel alle corporaties besteden sinds de Wmo meer aandacht aan de levensloopbestendigheid van hun woningvoorraad. Bij 7 corporaties is de aandacht hiervoor zelfs sterk toegenomen. En ook hier is weer een gedeeltelijk verband met de Wmo vast te stellen. Ook is de focus op woonvoorzieningen voor kwetsbare groepen behoorlijk toegenomen: 15 corporaties zagen een toename op dit vlak sinds de Wmo en 6 zelfs een sterke toename. De helft van corporaties zag een gedeeltelijke invloed van de Wmo. Vrijwel dezelfde uitkomsten gelden voor de focus op het bouwen zorgaccommodaties. 10 corporaties zijn van mening dat het ontwikkelen van zorgaccommodaties in de toekomst zal toenemen door de Wmo.

Relaties met burgers en klanten

De contactfrequentie met burgers

Hoe gaan de wooncorporaties sinds de Wmo om met hun huurders en bewoners? Slechts een paar (4) corporaties zeggen een meer formele omgangsvorm met hun huurders te onderhouden. Wel denken 5 corporaties dat zij in de toekomst een formelere relatie met hun huurders zullen hebben door de Wmo. De contactfrequentie met huurdersverenigingen is sinds de Wmo voor de meeste corporaties (14) corporaties gelijk gebleven. Opvallend is wel dat de contactfrequentie met actieve bewonersgroepen - en dat hoeven dus niet uitsluitend huurdersverenigingen te zijn - voor een aanzienlijk deel van de corporaties is toegenomen (8), waarvan 5 aangeven dat dit gedeeltelijk door de Wmo komt.

De omgang met burgers

Uit het voorgaande is gebleken dat de wooncorporaties uit de monitor voortvarend invulling geven aan hun sociale rol en inspanningen leveren op het terrein van zorg en welzijn (zie bijvoorbeeld 'prestatievelden', 'aanbod' en 'activiteiten'). Is dit ook te zien in hun relatie met burgers?

Over het algemeen is de nadruk die de corporaties leggen op de eigen verantwoordelijkheid van de huurders voor de woonomgeving niet geïntensiveerd. Slechts 7 corporaties zijn hun huurders enigszins meer gaan wijzen op de eigen verantwoordelijkheid voor de woonomgeving en bij twee corporaties is dit zelfs afgenomen. Wel verwachten 11 corporaties dat zij dit in de toekomst door de Wmo iets meer zullen gaan doen. Kijken we naar de 'bemoeizorg' die de corporaties etaleren naar kwetsbare bewoners, dan is er meer beweging te zien. Bij 11 corporaties is de bemoeizorg toegenomen, zij het maar voor 1 corporatie in sterke mate. Zij verwachten ook in de toekomst meer bemoeizorg als gevolg van de Wmo. We zouden dus voorzichtig kunnen concluderen dat wooncorporaties zich vooral richten op het terugdringen problematische kenmerken van individuele bewoners en minder bezig zijn met een collectief 'beschavingsoffensief' in wijken.

Relatie met andere organisaties

Samenwerking

Iets meer dan de helft van de wooncorporaties heeft meer partners en bondgenoten gekregen sinds de Wmo, waarvan zeven aangeven dat dit gedeeltelijk door de Wmo komt. Ook in de toekomst verwachten zij meer partners door de Wmo. Op een paar respondenten na werken alle wooncorporaties uit de monitor concreet samen met spelers uit het sociale speelveld. Daarbij beperkt de samenwerking zich niet tot de klassieke driehoek wonen, zorg, welzijn. Ook met onderwijsinstellingen en politie wordt door vrijwel alle corporaties samengewerkt. Voor de samenwerking met de overige spelers – welzijnswerk, maatschappelijk werk, SWO's, vrijwilligersorganisaties - geldt dat deze bij veel corporaties sinds de Wmo enigszins is toegenomen, behalve de samenwerking met vrijwilligersorganisaties. De samenwerking met zorginstellingen lijkt voor een groot deel direct door de Wmo lijkt te zijn veroorzaakt.

Slechts enkele corporaties werken samen met GGD of GGZ.

Wooncorporaties zijn bij uitstek de partij om hun steentje bij te dragen in de frontlinie (denk aan de inspanningen op het terrein van leefbaarheid, het contact met actieve bewonersgroepen en de signaleringsfunctie 'achter de voordeur'). Komen zij hun partners en bondgenoten daardoor meer tegen in de openbare ruimte? Niet heel veel. Bij slechts zeven van de 18 corporaties uit de monitor is het aantal informele contacten met andere organisaties in de woonomgeving toegenomen sinds de Wmo. De helft verwacht wel dat dit type contact in de toekomst toe zal nemen.

Concurrentie

Een groot deel van de corporaties (12) ondervindt concurrentie in hun speelveld. Maar sinds de Wmo is deze concurrentie bij slechts drie corporaties toegenomen en bovendien in beperkte mate. Twee corporaties geven aan dat dit gedeeltelijk door de Wmo komt en zes respondenten zijn van mening dat het aantal concurrenten in hun speelveld in de toekomst enigszins zal toenemen door de Wmo. De 'verwachte' concurrentie met het welzijnswerk (zie inleiding van dit rapport) is op dit moment nog maar beperkt aanwezig. Zeven corporaties uit de monitor concurreren met het welzijnswerk. Bij twee respondenten is de concurrentie afgenomen, bij drie gelijk gebleven en slechts bij twee corporaties is deze toegenomen. Bovendien denken slechts twee wooncorporaties dat de concurrentie met het welzijnswerk in de toekomst zal verhevigen door de Wmo.

Relatie met de gemeente of andere overheden

Wooncorporaties zijn private ondernemingen die onder een speciale regeling vallen met de overheid. Veel wooncorporaties beschikken daardoor over grote financiële reserves en dit onderscheidt hen van veel organisaties die een subsidierelatie onderhouden met de gemeente. Maakt deze verhouding voor wooncorporaties de relatie met de gemeente extra complex? In elk geval niet sinds de Wmo. Slechts 4 respondenten hebben sinds de invoering een complexere verhouding met de gemeente. De wooncorporaties verwachten bovendien niet dat de relatie in de toekomst ingewikkelder wordt door de Wmo. Dalen we af naar een lager schaalniveau dan blijkt dat slechts 3 corporaties sinds de Wmo meer verantwoording afleggen naar hun gemeente. Wel is bij 10 respondenten het aantal prestatieafspraken dat zij maken met de gemeente toegenomen sinds de Wmo, waarbij 5 respondenten aangeven dat dit gedeeltelijk met de Wmo te maken heeft.

Op één wooncorporatie na benaderen alle respondenten uit de monitor overheden proactief, dat wil zeggen, zij nemen in sterke mate het initiatief in het contact. Bij de meesten is de mate waarin zij dit doen niet toegenomen sinds de Wmo. Ook beïnvloeden de corporaties het beleid van de gemeente niet meer dan voor de invoering van de Wmo. In de toekomst verwachten slechts 5 corporaties dat zij onder invloed van de Wmo het gemeentelijk beleid meer zullen gaan beïnvloeden. Over de mate waarin de gemeente op haar beurt het beleid van de wooncorporatie beïnvloedt, is op basis van de gegevens uit de monitor moeilijk een uitspraak te doen. Bij 4 corporaties bemoeit de gemeente zich in het geheel niet met het gevoerde beleid. Bij 1 corporatie is haar invloed sinds de Wmo afgenomen, bij 6 is deze gelijk gebleven en bij 7 corporaties is deze enigszins toegenomen. 11 Wooncorporaties worden door hun gemeente aangespoord tot samenwerking met andere organisaties en bij 4 respondenten is dit enigszins toegenomen.

Conclusie wooncorporaties

De nadruk die de corporaties leggen op sociale onderwerpen in hun extern beleid en in de concrete activiteiten die zij ontplooiën springt in het oog. Uit het voorgaande is gebleken dat de wooncorporaties uit de monitor voortvarend invulling geven aan hun sociale rol en inspanningen leveren op het terrein van zorg en welzijn (zie bijvoorbeeld 'prestatievelden', 'aanbod' en 'uitvoering'). Maar liefst 16 van de 18 corporaties die aan de monitor hebben deelgenomen zijn bijvoorbeeld betrokken bij de ontwikkeling van woonvoorzieningen voor kwetsbare groepen. Het is echter aannemelijk dat de corporaties uit de Wmo-monitor zich juist door hun sociale betrokkenheid geroepen voelden om de enquête in te vullen. We moeten dus voorzichtig zijn met het trekken van algemene conclusies over het sociale ondernemerschap van wooncorporaties. Niettemin legt de monitor bloot dat er wooncorporaties in Nederland zijn die enthousiast invulling geven aan hun sociale rol en dat deze ontwikkeling voor een belangrijk deel wordt aangedreven door de Wmo.

Vrijwel alle wooncorporaties hanteren een indringende aanpak naar hun huurders, dat wil zeggen het toepassen van normerend optreden. Het investeren in "roerende goederen" – de bewoners en de kwaliteit van hun sociale verbanden – doen de corporaties relatief vaak via projecten en in samenwerking met externe partners. De deelname van de corporaties in de keten wonen, zorg, welzijn is sinds de Wmo dan ook toegenomen. Daarbij zijn in de monitor aanwijzingen te vinden dat de wooncorporaties zich vooral richten op het terugdringen van problematische kenmerken van individuele bewoners en minder bezig zijn met een collectief 'beschavingsoffensief' in wijken. Het beeld van wooncorporaties als investeerders in plaats van ontvangers van middelen is terug te zien in de monitor, maar de complexiteit van de financieringsvormen is volgens de corporaties door de integratie van de circuits wonen, zorg, welzijn toegenomen. De 'verwachte' concurrentie met het welzijnswerk op werkterreinen is op dit moment beperkt aanwezig. Waarschijnlijk zijn wooncorporaties te groot en (financieel) onafhankelijk om 'echte' concurrentie te ondervinden van andere spelers uit het sociaal speelveld.

Tot slot moet worden opgemerkt dat – ondanks de ontplooiing van sociale activiteiten op een laag schaalniveau - maar weinig corporaties gebruik maken van kennis van het uitvoerend niveau (denk bijvoorbeeld aan de signaleringsfunctie van onderhoudsmedewerkers). Slechts enkele respondenten geven een lichte toename aan met betrekking tot dit onderwerp. Net als in de welzijnssector zijn er dus voorlopig geen aanwijzingen dat de frontlinie bij wooncorporaties haar invloed vergroot.

2.4 Vrijwilligerscentrales

Kerngegevens

Het aantal respondenten (N) uit de vrijwilligerscentrales bedraagt 24. Dit is 6% van het totaal aantal respondenten. De vrijwilligerscentrales uit de Wmo-monitor hebben over het algemeen een klein personeelsbestand. De meeste vrijwilligerscentrales in de monitor hebben een personeelsbestand van niet meer dan 20 medewerkers. Toch zitten er enkele grote organisaties bij, waarvan 3 organisaties een vrijwilligersbestand hebben van 500 of meer. De centrales uit de monitor zijn actief in verschillende werkgebieden maar iets vaker op het platteland en in gemengde wijken. Het grootste gedeelte (10) gaf echter aan in een ander soort gebied te werken dan de keuzemogelijkheden van de monitor.

Spreiding over prestatievelden

Niet geheel verassend zijn de vrijwilligerscentrales vooral bezig met het ondersteunen van mantelzorg en vrijwillige inzet (prestatieveld 4) maar even vaak zijn zij actief op prestatieveld 1 (leefbaarheid en sociale samenhang). Ook is bijna een kwart bezig met het verlenen van informatie en advies (prestatieveld 3) wat als een kerntaak van vrijwilligerscentrales mag worden gezien.

De Wmo in beeld

Aanbod

Met de invoering van de Wmo is burgerschap een belangrijk thema en onderwerp van publiek debat geworden. Het accent is daarbij veel meer komen te liggen op allerlei vormen van participatie, eigen verantwoordelijkheid en de vrijwillige inzet van burgers. Vrijwilligerscentrales gaan hier concreet mee aan de slag, want juist zij staan voor de taak de vrijwillige inzet van burgers te bevorderen en te faciliteren. Het is daarom relevant te onderzoeken of hun aanbod op verschillende terreinen sinds en door de Wmo is toegenomen en of er een intensivering is waar te nemen in de activiteiten die zij ontplooiën.

Kerntaken

Vrijwilligerscentrales zijn er in de eerste plaats om ondersteuning en advies te leveren op het terrein van de vrijwillige inzet. Bij acht organisaties is het verlenen van deze service sinds de Wmo in lichte mate toegenomen en bij vier centrales is dit sterk toegenomen. De Wmo is hier gedeeltelijk van invloed op geweest, maar opmerkelijk genoeg zijn slechts vier vrijwilligersorganisaties van mening dat het verlenen van informatie en advies in de toekomst door de Wmo sterk zal toenemen. De algemene promotie van vrijwilligerswerk is bij 15 centrales sinds de Wmo toegenomen, waarvan zeven organisaties aangeven dat deze sterk is toegenomen. 11 organisaties geven aan dat dit door de Wmo komt. Bij twee organisaties is promotie enigszins afgenomen en twee vrijwilligerscentrales doen in het geheel niet aan promotie. Daarbij is de belangenbehartiging van vrijwilligers slechts bij zeven organisaties toegenomen sinds de Wmo waarvan vijf enigszins en twee sterk. Maar vier organisaties denkt dat de belangenbehartiging van vrijwilligers in de toekomst sterk zal toenemen door de Wmo. Kijken we naar concrete output die de centrales kunnen leveren dan blijkt een aanzienlijk deel van vrijwilligerscentrales (12) meer vrijwilligers te bemiddelen sinds de Wmo maar slechts bij enkelen komt dit direct door de Wmo.

Accenten in het aanbod

Hierboven is bekeken hoe de kerntaken in het aanbod van vrijwilligerscentrales zijn veranderd sinds de Wmo. Hoewel de steekproef klein is, lijkt de Wmo niet voor schokkende veranderingen te hebben geleid: er is geen échte intensivering in promotie, belangenbehartiging of informatievoorziening waar te nemen en er bestaan slechts lichte toenames op sommige andere terreinen van aanbod. Naast actief burgerschap vormt gemeenschapszin een belangrijke term binnen het taalregister van de Wmo. Onder de vrijwilligerscentrales uit de monitor verlenen 17 van de 24 organisaties informatie en advies op het gebied van samenlevingsopbouw. Toch is maar bij zes organisaties deze dienst enigszins toegenomen en bij twee organisaties is dit zelfs afgenomen. Ook denken maar acht organisaties dat zij in de toekomst door de Wmo meer informatie zullen verlenen over samenlevingsopbouw. Het zou kunnen dat het overige deel verwacht dat deze taak vooral bij het welzijnswerk ligt en blijft liggen. Concreet aanbod op het terrein van samenlevingsopbouw is bij 14 vrijwilligerscentrales terug te vinden. Vier organisaties hebben hun aanbod op dit terrein uitgebreid sinds de Wmo en dit lijkt door de Wmo te komen. Slechts enkele centrales (vier) houden zich niet bezig met de bemiddeling van bijzondere doelgroepen. Bij het overige deel is bij vijf respondenten de bemiddeling sterk toegenomen en zeven constateerden een lichte toename in de bemiddeling van bijzondere doelgroepen. De invloed van de Wmo op deze verschuiving is beperkt. Slechts twee vrijwilligerscentrales dat zij in de toekomst door de Wmo bijzondere doelgroepen meer zullen gaan bemiddelen.

Uitvoering

Heeft de Wmo geleid tot een nieuw bewustzijn bij vrijwilligerscentrales, zoals bijvoorbeeld bij veel kerkelijke organisaties te zien is geweest (zie Alblas 2007)? Stellen zij zich actiever en met meer zelfvertrouwen op?

Voor een deel wel. Bij vijf centrales is de mate waarin zij zelf initiatieven ontplooiën sterk toegenomen sinds de Wmo. Bij zes organisaties is dit enigszins toegenomen. Acht centrales zeggen dat dit volledig door de Wmo komt en vijf organisaties zien een gedeeltelijke invloed van de Wmo. Concreet uit zich dit in het feit dat zes organisaties sinds de Wmo het gemeentelijk beleid in sterke mate meer zijn gaan beïnvloeden. Zeven organisaties beïnvloeden het beleid van hun gemeente ook meer, zij het in lichtere mate. Het verband met de Wmo is wederom sterk, maar liefst acht respondenten geven aan dat dit volledig door de wet is veroorzaakt.

Zeven vrijwilligerscentrales verwachten dat de mate waarin zij het gemeentelijk beleid zullen beïnvloeden in de toekomst sterk zal toenemen door de Wmo.

De meeste vrijwilligerscentrales in de monitor zijn kleinere organisaties met een personeelsbestand van niet meer dan 20 medewerkers. Dit verklaart wellicht voor een deel waarom de reikwijdte van de meeste vrijwilligerscentrales niet is toegenomen sinds de Wmo. Ook is de tijd die men besteedt aan administratie en verantwoording bij de meeste centrales gelijk gebleven. Toch zijn er negen organisaties die wel meer bezig zijn met administratieve en verantwoordingsprocessen en zij geven aan dat dit geheel of gedeeltelijk door de Wmo komt. De tijd die vrijwilligerscentrales kwijt zijn aan overleg is bij een flink deel wel toegenomen sinds de Wmo maar in lichte mate. Bij drie organisaties is deze sterk toegenomen en bij twee vrijwilligerscentrales is de tijd voor overleg zelfs sterk afgenomen sinds de Wmo. Slechts vijf centrales verwachten dat de tijd die wordt besteed aan overleg in de toekomst sterk zal toenemen door de Wmo.

Financiering

Totale begroting

De totale begroting is bij de meeste vrijwilligerscentrales uit de monitor gelijk gebleven sinds de Wmo. Bij vijf organisaties is deze enigszins toegenomen en drie centrales zagen hun begroting sterk toenemen sinds de Wmo. Een groot deel van de respondenten (8) ziet in dit verband een directe invloed van de Wmo, maar het is niet duidelijk of dit betrekking heeft op het gelijk blijven van de begroting of een toename daarvan. Het lijkt er evenwel op dat de Wmo de totale begroting vooral laat toenemen want slechts drie organisaties verwachten in de toekomst een afname van de begroting als gevolg van de Wmo. Het overige deel verwacht vooral een toename, zij het niet al te sterk.

Subsidie

Slechts één van de 24 vrijwilligerscentrales uit de monitor ontvangt geen structurele subsidie. Voor het overige deel geldt dat de structurele subsidie over het algemeen gelijk gebleven. Interessant is dat de 24 organisaties sterk verdeeld antwoorden op de vraag hoeveel structurele subsidie zij in de toekomst door de Wmo zullen (blijven) ontvangen. Het grootste aantal (8) is van mening dat deze subsidievorm enigszins zal toenemen. Met betrekking tot de projectsubsidie blijkt dat 21 van de 24 centrales hier aanspraak op maakt.

Financiering door gebruikers

In hoeverre schakelen vrijwilligerscentrales over op betaalde diensten, dat wil zeggen financiering door gebruikers en leden in plaats van door overheden? Voor 15 centrales uit de monitor is financiering door gebruikers een bron van inkomsten, bij 10 organisaties is dit gelijk gebleven en bij twee organisaties is de financieringsvorm enigszins toegenomen. Opvallend is dat drie vrijwilligerscentrales aangeven dat de financiering door gebruikers sinds de Wmo sterk is afgenomen. Hieruit blijkt dat de toename van deze vorm van financiering geen wetmatigheid is. Bovendien verwachten slechts zeven vrijwilligerscentrales dat zij in de toekomst meer inkomsten zullen halen uit de financiering door gebruikers.

Intern beleid

Organisatie

Bij de meeste vrijwilligerscentrales (10) is de capaciteit (menskracht) van de organisatie gelijk gebleven sinds de Wmo. Bij acht organisaties is de capaciteit enigszins toegenomen en bij twee centrales is deze sterk toegenomen. De Wmo heeft hier geen invloed op gehad maar niettemin zijn 10 organisaties van mening dat zij in de toekomst over meer menskracht zullen beschikken door de Wmo. Intern is er bij 10 organisaties iets meer sprake van een zakelijke sfeer sinds de Wmo en bij drie vrijwilligerscentrales is de verzakelijking binnen de organisatie zelfs sterk toegenomen. Ook geven drie centrales aan dat dit volledig aan de Wmo te wijten is – waarschijnlijk dezelfde respondenten – en acht zien een gedeeltelijke invloed van de Wmo in de verzakelijking van hun organisatie. Ook kunnen de vrijwilligerscentrales de kans op een reorganisatie moeilijk inschatten. Acht respondenten vinden dat de kans op een reorganisatie sinds de Wmo sterk is toegenomen en nog eens zes zijn van mening dat deze kans enigszins is toegenomen. Acht centrales menen dat dit volledig door de Wmo komt – zeer waarschijnlijk gaat het hierbij steeds om dezelfde groep respondenten.

Personeelsbeleid

De meeste centrales (19) werken met betaalde krachten. De mate waarin gewerkt wordt met betaald personeel laat sinds de Wmo nauwelijks verschuiving zien. Het werken met vrijwilligers is slechts bij één organisatie sterk toegenomen en bij drie vrijwilligerscentrales is dit sinds de Wmo zelfs sterk afgenomen. De Wmo heeft bij de meeste organisaties geen invloed uitgeoefend op dit proces. Opvallend is dat maar acht van de 24 verwachten dat zij in de toekomst door de Wmo meer zullen gaan werken met vrijwilligers en bovendien verwachten zij dat de toename beperkt zal zijn.

Kijken we naar de deskundigheidsbevordering van medewerkers dan valt op dat hier sinds de Wmo niet veel meer in wordt geïnvesteerd dan voor de invoering van de wet. Bij enkele organisaties is de deskundigheidsbevordering voor zowel betaalde krachten als voor vrijwilligers zelfs afgenomen. Slechts enkele respondenten verwachten dat zij in de toekomst meer aan deskundigheidsbevordering van betaald personeel of vrijwilligers zullen gaan doen. Tot slot lijkt de 'afrekencultuur' ook bij sommige vrijwilligerscentrales haar intrede te hebben gedaan: bij vier organisaties is de mate waarin medewerkers worden afgerekend op hun prestaties sinds de Wmo sterk toegenomen en bij vijf in lichtere mate. Bovendien verwachten nog eens negen vrijwilligerscentrales dat zij onder invloed van de Wmo hun medewerkers in de toekomst nog scherper zullen beoordelen op hun prestaties.

Extern beleid

De meeste respondenten uit de monitor zoeken aansluiting bij gemeentelijke Wmo-doelstellingen, acht organisaties doen dit zelfs in sterke mate. In de toekomst verwachten 11 respondenten dat hun aansluiting op Wmo-doelen van de gemeente verder zal toenemen. Vrijwilligerscentrales profileren zich naar buiten toe eerder als backoffice van het Wmo-loket dan als frontoffice. Hoewel zij een belangrijke rol spelen in het verlenen van informatie en advies beschouwen zij zich dus niet zozeer als het voorpoortaal van de Wmo maar vooral als een organisatie die na een (Wmo) adviesvraag in actie komt. Dit spoort met de uitkomst dat de centrales zich sinds de Wmo meer bezighouden met bemiddeling dan met informatie en advies (zie 'aanbod'). Van de respondenten uit de monitor denken zes vrijwilligerscentrales dat hun profilering als backoffice van het Wmo-loket in de toekomst sterk zal toenemen. Toch dient te worden vermeld dat twee centrales zich sinds de Wmo sterker zijn gaan profileren als frontoffice, drie organisaties profileren zich eveneens, zij het in lichte mate. Daarbij is opvallend dat 14 van de 24 organisaties niet schuwt om politieke standpunten in te nemen. Bij zeven organisaties is het innemen van politieke standpunten als direct gevolg van de Wmo toegenomen.

Relaties met burgers en klanten

Het inspelen op nieuwe doelgroepen

De meeste vrijwilligerscentrales spelen sinds de Wmo in op nieuwe doelgroepen, maar de beweging is bescheiden. Bij 15 organisaties is de mate waarin wordt ingespeeld op nieuwe doelgroepen enigszins toegenomen. Bij zes centrales komt dit volledig door de Wmo, bij zes andere organisaties werd dit gedeeltelijk door de Wmo veroorzaakt. Er lijkt weinig rek te zitten in de mate waarin vrijwilligerscentrales nog nieuwe doelgroepen gaan aanspreken: maar vier respondenten verwachten dat dit in de toekomst door de Wmo sterk zal toenemen.

Het ondersteunen van burgerinitiatieven

Het overgrote deel van de vrijwilligerscentrales (20) houdt zich bezig met de ondersteuning van burgerinitiatieven. Bij acht organisaties is dit sinds de Wmo enigszins toegenomen en vier respondenten zeggen dat dit volledig door de Wmo komt. Een klein deel (7) verwacht in de toekomst een (sterke) toename van de ondersteuning van burgerinitiatieven door de Wmo.

De vraag van de klant

Acht centrales zetten geen specifieke methoden in om de vraag van hun klanten op te sporen. Bij het overige deel is het aantal methoden die zij inzetten gelijk gebleven of enigszins toegenomen. Tien organisaties zien in dit verband de Wmo als aanjager van deze ontwikkeling (vijf zien een gedeeltelijke invloed van de Wmo). Slechts drie organisaties verwachten dat de methoden die zij inzetten om de vraag van klanten op te sporen (bijvoorbeeld via panels of focusgroepen) in de toekomst sterk zal toenemen door de Wmo.

Relatie met andere organisaties

Samenwerking

In het veld van vrijwillige inzet en actief burgerschap nemen vrijwilligerscentrales op lokaal niveau een schakelpositie in. In potentie kunnen zij daardoor met verschillende organisaties samenwerken. In de monitor is de mogelijke samenwerking van vrijwilligerscentrales met verschillende partijen onderzocht. Een groot deel van de centrales (13) hebben sinds de Wmo meer partners en bondgenoten in hun speelveld gekregen. Ook is bij maar liefst 17 organisaties het zoeken naar strategische partners sinds de Wmo toegenomen, bij negen was dit zelfs in sterke mate het geval. Het verband met de Wmo is zeer sterk, 10 centrales geven aan dat dit komt door de nieuwe wetgeving.

Op enkele organisaties na werken de vrijwilligerscentrales uit de monitor samen met tal van professionele en informele partners. Het betreft dan bijvoorbeeld welzijnsinstellingen, dorpshuizen, het informeel zorgloket en mantelzorgsteunpunten. Alleen met de provinciale CMO's (Centra voor Maatschappelijke Ontwikkeling) wordt een stuk minder samengewerkt, negen vrijwilligerscentrales hebben geen banden met hun provinciale CMO. De sterkst toegenomen samenwerking is die met welzijnsorganisaties: 14 centrales geven aan dat de samenwerking sinds de Wmo is toegenomen, bij vijf organisaties is de samenwerking zelfs sterk toegenomen. Ook deze investering in het contact lijkt in grote mate te zijn veroorzaakt door de Wmo. De samenwerking met mantelzorgsteunpunten is bij een aanzienlijk deel van de centrales toegenomen (11) maar niet zo heel sterk. Hetzelfde aantal verwacht in de toename meer samenwerking met mantelzorgsteunpunten door de Wmo. De meeste vrijwilligerscentrales werken samen met het informeel zorgloket maar slechts bij zeven organisaties is de samenwerking toegenomen sinds de Wmo. Bovendien verwachten maar drie centrales dat zij in de toekomst meer zullen gaan samenwerken met het informeel zorgloket door de Wmo. En hoe zit het met de samenwerking met vrijwilligersorganisaties zelf? Opvallend is dat welgeteld één vrijwilligerscentrale sinds de Wmo in sterke mate meer is gaan samenwerken met vrijwilligersorganisaties. Acht zagen sinds de Wmo een lichte toename in de samenwerking. Dit werd gedeeltelijk veroorzaakt door de Wmo.

Concurrentie

Bij 10 centrales is het aantal concurrenten in hun speelveld toegenomen sinds de Wmo. Volgens 6 respondenten komt dit volledig door de Wmo, vier zien een gedeeltelijke invloed. Negen vrijwilligerscentrales verwachten dat het aantal concurrenten in de toekomst toeneemt door de Wmo. Een aantal organisaties uit de sociale infrastructuur raken dicht aan de kerntaken van vrijwilligerscentrales en potentieel kan deze overlapping in het aanbod zorgen voor concurrentie. De centrales uit de monitor zijn in dit verband 3 organisaties voorgelegd: het loket voor informele zorg, mantelzorgsteunpunten en welzijnsorganisaties. Voor alle drie deze organisaties geldt dat de meeste vrijwilligerscentrales uit de monitor niet met deze organisaties concurreren maar dat een aantal wél vrij stevig de concurrentie aan gaat. Zo concurreren acht centrales met het informeel zorgloket, 11 met mantelzorgsteunpunten en 13 met welzijnsorganisaties. Opvallend is dus dat de grootste samenwerkingspartner van vrijwilligerscentrales, de welzijnsinstellingen, tegelijk ook de grootste concurrent vormt. Van een toename in concurrentie is sinds de Wmo is echter weinig sprake. Slechts enkele vrijwilligerscentrales zagen een lichte toename in de concurrentie met de genoemde organisaties. Weinig centrales denken dat de concurrentie met deze organisaties in de toekomst zal toenemen door de Wmo.

Relatie met de gemeente of andere overheden

Algemene relatie gemeente

Bij de meeste vrijwilligerscentrales uit de monitor is de kwaliteit van de relatie met de gemeente gelijk gebleven of enigszins toegenomen. De Wmo lijkt weinig invloed te hebben op de relatie. In de toekomst verwachten 10 organisaties dat de kwaliteit van hun relatie met de gemeente enigszins toe zal nemen, slechts 1 vrijwilligerscentrale verwacht een afname in de kwaliteit. De mate waarin de centrales verantwoording afleggen aan hun gemeente is over het algemeen gelijk gebleven, maar het aantal prestatieafspraken is toch nog bij 10 organisaties toegenomen sinds de Wmo. Daarbij komt dat zes organisaties aangeven dit door de Wmo komt. Een groot deel van de centrales (11) worden sinds de Wmo door hun gemeente meer aangespoord tot samenwerking met andere organisaties. Bij 6 centrales is dit zelfs sterk toegenomen en 10 organisaties geven aan dat dit door de Wmo komt.

Meedoen in aanbestedingsprocedures

Elf centrales doen mee in aanbestedingsprocedures. De mate waarin zij dit doen sinds de Wmo varieert: bij 1 centrale is dit sterk afgenomen, bij 1 is dit enigszins afgenomen, bij 6 is dit gelijk gebleven en bij 3 organisaties is de mate waarin zij meedoen in aanbestedingsprocedures enigszins toegenomen sinds de Wmo. Slechts 5 organisaties verwachten dat zij in de toekomst meer zullen gaan meedraaien in aanbestedingsprocedures.

Invloed op beleid

Sinds de invoering van de wet hebben de vrijwilligerscentrales uit de monitor niet veel meer invloed gekregen op het gemeentelijk beleid. Zes organisaties zagen hun invloed nog wel enigszins toenemen maar bij de meesten bleef dit gelijk en bij enkelen nam hun invloed af. In de toekomst verwacht een beperkt aantal organisaties (8) dat zij meer invloed zullen gaan uitoefenen op het gemeentelijk beleid door de Wmo. Andersom zijn gemeenten sinds de Wmo ook niet veel meer invloed gaan uitoefenen op het beleid van vrijwilligerscentrales. Wederom verwacht slechts een handvol centrales dat de gemeente in de toekomst meer over hun te zeggen krijgt door de Wmo .

Conclusie vrijwilligerscentrales

De Wmo heeft niet tot schokkende veranderingen geleid in de kerntaken van vrijwilligerscentrales. Er is geen échte intensivering waar te nemen in de promotie, belangenbehartiging of informatievoorziening van vrijwilligerswerk en er bestaan slechts lichte toenames op sommige andere terreinen van aanbod. Een aanzienlijk deel blijkt wel meer vrijwilligers te bemiddelen sinds de Wmo, maar slechts enkele centrales houden zich bezig met de bemiddeling van bijzondere doelgroepen. De beperkte beweging bij vrijwilligerscentrales is opvallend, omdat sinds de Wmo veel extra aandacht uitgaat naar de bevordering van vrijwillige inzet en dit vaak ook plaatsvindt in het kader van de Wmo.

De centrales uit de monitor zijn sterk verdeeld over de omvang van de structurele subsidie die zij in de toekomst door de Wmo zullen (blijven) ontvangen. Opvallend is dat sommige vrijwilligerscentrales aangeven dat de financiering door gebruikers sinds de Wmo sterk is afgenomen en slechts enkele centrales verwachten dat zij in de toekomst meer inkomsten zullen halen uit de financiering door gebruikers. De trend van financiering door gebruikers is dus geen wetmatigheid en voorlopig blijven vrijwilligerscentrales dus nog afhankelijk van structurele subsidie van de gemeente. Eveneens opvallend is dat maar 8 van de 24 vrijwilligerscentrales verwachten dat zij in de toekomst door de Wmo meer zullen gaan werken met vrijwilligers en bovendien verwachten zij dat deze toename beperkt zal zijn. Wanneer het gaat om het werken met vrijwilligers laten sommige vrijwilligerscentrales— de promotors van vrijwillige inzet in Nederland — zelf dus nauwelijks een intensivering zien.

Vrijwilligerscentrales werken veel samen met andere organisaties (vooral met welzijnsinstellingen en het informeel zorgloket) en een aanzienlijk deel concurreert met het informele zorgloket, welzijnsorganisaties en mantelzorgsteunpunten. Daarbij moet worden opgemerkt dat vrijwilligerscentrales zich naar buiten toe eerder profileren als backoffice van het Wmo-loket dan als frontoffice. Hoewel de centrales een belangrijke rol (kunnen) spelen in het verlenen van eerstelijns informatie en advies, beschouwen zij zichzelf dus niet zozeer als het voorportaal van de Wmo, maar eerder als een organisatie die vooral na een (Wmo) adviesvraag in actie komt (bijvoorbeeld op het gebied van bemiddeling).

Hoofdstuk 3 Civil Society

3.1 Civil Society

Kerngegevens

Het aantal respondenten (N) uit de civil society bedraagt 97. Dit is 25% van het totaal aantal respondenten. De organisaties op het gebied van de civil society zijn collectieve associaties van burgers uit het maatschappelijk middenveld. Het gaat bijvoorbeeld om vrijwilligersorganisaties, verenigingen of religieuze organisaties. Deze populatie in de monitor vertegenwoordigt geen inspraakorganen zoals wijkraden of cliëntplatforms, het gaat hier dus niet om associaties van politiek burgerschap (zie hiervoor het organisatietype 'burgervertegenwoordiging'), maar om organisatieverbanden die uiting geven aan civiel burgerschap. Kort gezegd, het betreft de organisaties die niet praten maar doen.

Vrijwel alle organisaties werken met een klein percentage betaalde medewerkers. Bijna de helft van de organisaties heeft een vrijwilligersbestand van minder dan 20 medewerkers, 20% telt tussen de 20 en 50 vrijwilligers. Daarnaast zijn in de monitor ook vrij grote organisaties te vinden: 8 organisaties hebben tussen de 50 en 100, eveneens 8 tussen de 100 en 200 en 11 organisaties hebben een vrijwilligersbestand van tussen de 200 en 500. Ook zijn er nog vier organisaties uit de civil society die meer dan 500 vrijwilligers tellen. Een groot deel van de organisaties is actief in gemengde wijken (35%) en bijna een kwart is actief in achterstands- en sociale heroveringswijken. Ook is nog ruim een kwart actief op het platteland maar bijna 40% geeft aan in een ander soort werkgebied actief te zijn dan de antwoordmogelijkheden van de monitor. In middenstands- en voorsprongwijken is respectievelijk 15,5% en 12% actief. In tegenstelling tot organisaties uit de burgervertegenwoordiging – die voornamelijk op het platteland actief zijn – lijken de activiteiten van de organisaties uit de civil society zich dus iets meer in een stedelijke setting af te spelen. Dit blijkt ook uit de inventarisatie van het territoriaal niveau waarop organisaties uit de civil society actief zijn. Ruim een derde geeft aan 'stedelijk'. Dit type organisatie is vooral bezig op wijk of buurtniveau, maar liefst 45%. Daarnaast opereert ook een aanzienlijk aantal regionaal en provinciaal.

Spreiding over prestatievelden

Organisaties op het terrein van de civil society opereren met name op prestatievelde 1 (leefbaarheid en sociale samenhang), prestatievelde 3 (informatie en advies) en prestatievelde 4 (ondersteuning van mantelzorg en vrijwillige inzet). De prioriteit ligt bij het bevorderen van leefbaarheid en sociale samenhang, bijna 80% geeft aan hiermee bezig te zijn. Voor een deel lijkt dit te verklaren uit het feit dat de organisaties uit de monitor vooral op stedelijk niveau werken (en dan met name in achterstands, sociale heroverings- of gemengde wijken) waar het thema leefbaarheid hoog op de agenda staat.

De Wmo in beeld

Aanbod

Specifieke doelgroepen

Wanneer we kijken naar het aanbod voor specifieke doelgroepen dan blijkt dat veel organisaties wel aanbod voor deze groepen heeft maar dat er sinds de Wmo weinig verschuivingen zijn te constateren. Ook lijkt de invloed van de Wmo beperkt geweest op dit type aanbod en is men zeer verdeeld over welke richting het aanbod zich in de toekomst door de Wmo zal ontwikkelen. Het valt op dat ongeveer een kwart denkt dat het aanbod voor jongeren en ouderen zal gaan toenemen.

Kwetsbare personen

De meeste organisaties richten zich in hun aanbod niet specifiek op kwetsbare personen met een ondersteuningsbehoefte (bijvoorbeeld personen die zelfstandig wonen met beperkingen of problematiek). Van de organisaties die wel aanbod hebben voor deze doelgroep ontstaat een verdeeld beeld. Zo is bij 9% het aanbod afgenomen en bij 20% toegenomen. Het lijkt erop dat bij deze groep de Wmo hierop invloed heeft gehad. Een overeenkomstig percentage geeft namelijk aan dat deze verandering geheel of gedeeltelijk door de Wmo komt. Daarnaast denkt bijna 10% dat het aanbod voor kwetsbare personen met een ondersteuningsbehoefte in de toekomst zal afnemen door de Wmo maar voorspelt ruim een kwart juist een toename door de Wmo.

Hoewel een flink deel van de respondenten werkzaam is in stedelijke gebieden (en ook met name in achterstandswijken) geeft 44% aan geen aanbod te hebben voor personen uit kwetsbare buurten (buurten waar sociale samenhang, veiligheid en leefbaarheid onder druk staan). Van het overige deel is bij de meeste het aanbod sinds de invoering van de Wmo gelijk gebleven, bij 19% is dit toegenomen en voor 9% is het aanbod zelfs afgenomen. De invloed van de Wmo is moeilijk vast te stellen maar duidelijk is in ieder geval dat van de organisaties die een aanbod hebben voor deze doelgroep men verdeeld is over de toekomstige invloed van de Wmo op het aanbod. Hoewel de meeste denken dat dit toe zal nemen is ook een aanzienlijk deel van mening dat dit gelijk zal blijven of zelfs af zal nemen.

Uitvoering

Verschuivingen in activiteiten en projectmatig werken

Met betrekking tot de uitvoering van organisaties uit de civil society, is het ten eerste interessant om na te gaan hoe zij hun activiteiten ontplooiën. Uit de gegevens van de monitor is op dit moment geen algemene verschuiving vast te stellen naar een meer collectief of individueel aanbod. Wel verwacht 22% van de organisaties in de toekomst een toename van de verschuiving naar individuele activiteiten door de Wmo. Ruim een kwart van de organisaties uit de monitor is sinds de invoering van de Wmo meer projectmatig gaan werken, maar niet als gevolg van de Wmo.

Afstemming met andere organisaties uit de civil society

In het licht van de Wmo is het relevant om na te gaan of vrijwilligersorganisaties of verenigingen zich meer openstellen naar verwante organisaties. In hoeverre richt dit type burgerorganisatie zich op afstemming met andere organisaties uit de civil society? Ruim een kwart is sinds de Wmo meer afstemming gaan zoeken met verwante lokale organisaties, waarvan ruim 10% zelfs een sterke toename heeft ondervonden. Hier lijkt een verband met de Wmo te bestaan. Bij bijna een derde is deze ontwikkeling veroorzaakt door de Wmo en 42% is van mening dat de afstemming met andere organisaties uit de civil society in de toekomst zal toenemen door de Wmo. Ruim een derde van de organisaties ontplooit sinds de Wmo bovendien meer eigen initiatief en een groot deel verwacht dit in de toekomst nog meer te gaan doen door de Wmo.

Tijd voor overleg en administratie

Over het algemeen besteden civil society organisaties sinds de Wmo meer tijd aan administratie en verantwoording. Er is hier echter geen verband met de Wmo vast te stellen. Wel verwachten veel organisaties in de toekomst meer tijd kwijt te zullen zijn als gevolg van de wet. Ook zijn veel organisaties meer bezig met overleg en dit lijkt voor een belangrijk deel door de Wmo te worden veroorzaakt. Overigens hoeft deze bevinding niet negatief te worden geïnterpreteerd. Het feit dat deze organisaties sinds de Wmo meer tijd besteden aan overleg kan een logisch gevolg zijn van het feit dat zij ook meer afstemming zoeken met verwante organisaties.

Financiering

Totale begroting en subsidie

De totale begroting is bij de meeste organisaties gelijk gebleven of enigszins toegenomen sinds de Wmo. Slechts bij 6% is de begroting sterk toegenomen en een klein deel (13%) werkt zonder begroting. De invloed van de Wmo op de begroting is verwaarloosbaar en het is onduidelijk wat de invloed van de Wmo zal zijn op de omvang van de begroting in de toekomst, daarvoor zijn de antwoorden van de respondenten te verdeeld. Een kleine 40% ontvangt geen structurele subsidie en van de organisaties die wel subsidie krijgen is dit bij bijna een kwart afgenomen sinds de Wmo, waarvan 12% zelfs sterk afgenomen. De Wmo lijkt hier gedeeltelijk invloed op te hebben uitgeoefend. Meer dan de helft maakt daarnaast ook geen aanspraak op projectsubsidie. Van de organisaties die wel projectsubsidie ontvangen is dit bij de meeste respondenten gelijk gebleven en bij ongeveer 10% respectievelijk afgenomen of toegenomen.

Het participeren in aanbestedingsprocedures

Aanbestedingsprocedures worden over het algemeen geassocieerd met professionele instellingen. Deze associatie lijkt – vooralsnog – terecht want meer dan 70% van civil society respondenten uit de Wmo-monitor doet hier niet aan mee. Toch betekent dit ook dat bijna 30% van burgerorganisaties wél meedraait in aanbestedingsprocedures. Dit betreffen 27 organisaties. Van hen zeggen 8 organisaties meer te participeren sinds het begin van de Wmo, 5 organisaties menen zelfs dat dit 'sterk' is toegenomen. Evenwel zien maar 12 organisaties een verband met de Wmo en een beperkt aantal organisaties (11) verwachten in de toekomst meer te gaan participeren in aanbestedingsprocedures door de Wmo.

Intern beleid

De potentiële invloed van de Wmo op het interne beleid van organisaties uit de civil society kan verschillende terreinen omvatten. Zo is bijvoorbeeld het personeelsbeleid onderzocht, of er meer aan deskundigheidsbevordering wordt gedaan en of de mate waarin de werkzaamheden van dit type organisaties worden gecontroleerd.

Personeelsbeleid

De totale capaciteit (menskracht) van een aanzienlijk deel van de organisaties uit de monitor (29%) is sinds de Wmo afgenomen en 15% verwacht een verdere afname van de capaciteit in de toekomst door de Wmo. Ruim een derde werkt met betaalde medewerkers en bij de meerderheid is dit aantal niet toegenomen sinds de Wmo en verwacht men ook geen toename in de toekomst door de Wmo. Ongeveer 30% heeft haar vrijwilligersbestand aangevuld sinds de Wmo maar 17,5% ondervond juist een afname van vrijwilligers. Verreweg de meeste organisaties verwachten geen reorganisatie maar toch is ruim een kwart van mening dat de kans op een reorganisatie sinds de Wmo wel is toegenomen.

Deskundigheidsbevordering

Kijken we naar de deskundigheidsbevordering van vrijwilligers, dan blijkt dat organisaties uit de civil society hier verschillend mee omgaan. Bij een deel van de organisaties is de mate waarin zij haar vrijwilligers scholing en opleiding biedt gelijk gebleven, bij ruim een kwart is dit enigszins toegenomen en bij 4% is dit sterk toegenomen. Daarnaast doet 8% minder aan deskundigheidsbevordering sinds de Wmo en bijna een kwart doet in het geheel niet aan deskundigheidsbevordering van haar medewerkers. 24% is van mening dat dit in de toekomst door de Wmo zal toenemen.

Mate van verantwoording

In de mate waarin de organisaties uit de civil society worden gecontroleerd, is weinig verandering te zien sinds de Wmo. Bij de meeste organisaties is dit gelijk gebleven en slechts een deel ziet ofwel een toename of een afname. Ook het effect van de Wmo op het afleggen van verantwoording in de toekomst blijft onduidelijk. Wel is er een bescheiden beweging te zien in de mate waarin medewerkers (betaald of vrijwillig) worden afgerekend op hun prestaties. Zo meent 13% dat dit is toegenomen sinds de Wmo en nog eens 17% verwacht een toename in de toekomst.

Extern beleid

Profilering als "Wmo-organisatie"

De Wmo is een wet die de burger en zijn verbanden centraal stelt. In de wettekst wordt sterk de nadruk gelegd op de vrijwillige inzet van burgers en de bijdrage die collectieve associaties van burgers kunnen (of zouden moeten) leveren aan zorg, welzijn en de kwaliteit van leven in de samenleving. Vrijwilligersorganisaties, dorpsverenigingen, kerken zijn voorbeelden van burgerorganisaties het die het binnen de Wmo 'moeten gaan doen'. Ondanks dit feit profileert een minderheid van de organisaties uit de monitor zich als "Wmo-organisatie". Slechts 11% is zich sinds de invoering van de Wmo gaan profileren als "Wmo-organisatie". Wel verwacht bijna 30% dat zij hun organisatieactiviteiten in de toekomst meer in één adem met de Wmo zullen profileren.

Tijd die men besteed aan netwerken

Een groot deel van organisaties (bijna 40%) besteedt sinds de Wmo meer tijd aan het uitbouwen van het eigen netwerk en het zoeken naar strategische partners. Het verband met de Wmo lijkt vrij sterk, 30% geeft aan dat dit geheel of gedeeltelijk door de Wmo komt. Bovendien verwacht nog eens ruim een derde van de respondenten dat zij hier in de toekomst meer aandacht aan zullen besteden door de Wmo.

Aansluiting op gemeentelijke Wmo-doelen

Maar liefst 42 organisaties zoeken op dit moment geen aansluiting bij gemeentelijke Wmo-doelen. Van de organisaties die dit wel doen, zegt 27% dat zij dit meer zijn gaan doen sinds de Wmo. In de toekomst verwacht ongeveer een derde dat de aansluiting op Wmo-doelen van de gemeente zal toenemen. Gezien het gewicht dat binnen de Wmo aan organisaties uit de civil society wordt toegekend mag dit als een vrij laag percentage worden gezien.

Relaties met burgers en klanten

Organisaties uit de civil society kunnen op verschillende manieren uiting geven aan hun relatie met burgers. Daarbij is een onderscheid te maken naar relaties met burgers die direct te maken hebben met de organisatie - bijvoorbeeld leden van verenigingen of gebruikers van diensten - en burgers die meer op afstand staan of slechts zijdelings met de organisatie te maken. Interessant is bijvoorbeeld of organisaties uit de civil society inspelen op nieuwe doelgroepen.

Ruim een kwart van de organisaties is sinds de Wmo meer gaan inspelen op leden en gebruikers uit nieuwe doelgroepen. De invloed van de Wmo is beperkt maar niettemin is eveneens een kwart van mening dat zij in de toekomst meer zullen inspelen op nieuwe doelgroepen door de Wmo.

De methoden die deze organisaties daarvoor gebruiken zijn over het algemeen weinig veranderd. Slechts 17,5% van de organisaties zegt dat zij sinds de Wmo meer methoden (bijvoorbeeld panel, focusgroep) inzetten om de vraag van leden en gebruikers op te sporen. Wel lijkt het erop dat zij dit gedeeltelijk doen onder invloed van de Wmo.

Relatie met andere organisaties

Samenwerking

Eerder is geconstateerd dat van de organisaties uit de civil society die samenwerken met andere organisaties er bij ongeveer een derde er toch wel enige sprake lijkt te zijn van een 'Wmo-effect'. Bij hen lijkt zowel de samenwerking met andere vrijwilligers- en mantelzorgorganisaties als met professionele organisaties (bijvoorbeeld zorg of welzijn) te zijn toegenomen. Deze groep verwacht ook een toename van de samenwerking in de toekomst.

Een groot deel van de organisaties uit de civil society wordt door andere organisaties echter níet als strategisch partner gezien (45%). 40% komt überhaupt geen partners en bondgenoten tegen in haar speelveld. Een derde van de organisaties uit de monitor wordt sinds de Wmo vaker gevraagd als samenwerkingspartner en bij 17,5% is de mate waarin zij worden benaderd gelijk gebleven. Het verband met de Wmo is in deze vrij sterk: een groot deel van deze organisaties geeft aan dat dit door de Wmo komt. Daarnaast zag 30% het aantal partners en bondgenoten sinds de Wmo toenemen maar bij de meesten nam dit slechts 'enigszins' toe.

Over het algemeen bemoeien andere organisaties zich weinig met het beleid van de civil society organisaties. Van een toename is slechts bij 17,5% sprake, ongeveer eenzelfde percentage is van mening dat door de Wmo organisaties zich in de toekomst meer zullen gaan bemoeien met het beleid. In de achterliggende periode heeft de komst van de Wmo het beleid van deze organisaties dus grotendeels met rust gelaten en voorlopig lijkt dit zo te blijven.

Concurrentie

Iets meer dan de helft van de organisaties uit de civil society ondervindt geen concurrentie.

Bij het overige deel is voor 17,5% de concurrentie gelijk gebleven, bij 11% enigszins toegenomen en bij 8% is de concurrentie sterk toegenomen. Het lijkt erop dat van de organisaties die concurrentie ondervinden de toename geheel of gedeeltelijk door de Wmo komt. Deze concurrentie komt iets vaker van vrijwilligersorganisaties en mantelzorgorganisaties dan van professionele organisaties. Bij 15% van de organisaties uit de civil society is de concurrentie met vrijwilligers- en mantelzorgorganisaties toegenomen en bij 12% is de concurrentie met professionele organisaties toegenomen. Maar: in de toekomst verwacht slechts 11% een toename in de concurrentie met professionele organisaties door de Wmo, 17% verwacht als gevolg van de Wmo meer concurrentie met vrijwilligers- en mantelzorgorganisaties. Slechts 12% denkt dat het aantal concurrenten in de toekomst zal toenemen door de Wmo.

Relatie met de gemeente of andere overheden

De relatie met organisaties uit de civil society is voor gemeenten van groot belang. Het zijn de collectieve associaties van burgers (vrijwilligersorganisaties, verenigingen, kerken, moskeeën) die de toegangpoort vormen tot de burgers zelf, en deze organisaties spelen een cruciale rol in de realisering van lokale beleidsdoelstellingen van de Wmo.

Kwaliteit van de relatie

Over het algemeen is de kwaliteit van de relatie van civil society organisaties met de gemeente gelijk gebleven (52%) of enigszins verbeterd (27%). Bij 6% is deze sterk verbeterd en bij 8% is de relatie enigszins verslechterd. De invloed van de Wmo is in deze niet vast te stellen. Een derde van de organisaties uit de monitor is van mening dat de kwaliteit van de relatie met de gemeente in de toekomst zal toenemen door de Wmo.

Verantwoording naar de gemeente

Bijna 60% van de organisaties legt op enigerlei wijze verantwoording af naar haar gemeente. Maar de mate waarin dit gebeurt laat sinds de invoering van de Wmo weinig verschuiving zien, 13% zag een kleine toename in het afleggen van verantwoording, 5% een sterke toename. Slechts 17,5% verwacht dat zij in de toekomst meer verantwoording moet afleggen naar de gemeente door de Wmo. 55% van de civil society organisaties onderhoudt prestatieafspraken met haar gemeente. Maar het aantal prestatieafspraken is sinds de Wmo bij de meeste organisaties gelijk gebleven. Opmerkelijk is dat slechts een klein deel (14%) in de toekomst een toename verwacht van het aantal prestatieafspraken met haar gemeente.

Invloed op gemeentelijk beleid

Sinds de Wmo heeft een beperkt deel van de organisaties uit de civil society het voor elkaar gekregen om meer invloed uit te oefenen op gemeentelijk beleid. Hoewel dit een klein percentage betreft, lijkt deze verschuiving wel door de Wmo te zijn veroorzaakt. Ruim een kwart verwacht in de toekomst wél meer invloed te zullen gaan uitoefenen op gemeentelijk beleid. Andersom lijkt het er op dat sinds de invoering van de wet gemeenten niet meer invloed uitoefenen op het beleid van organisaties uit de civil society dan voor de invoering. Slechts een kwart van de respondenten verwacht dat de mate waarin haar gemeente zich met hun beleid bemoeit, in de toekomst zal toenemen door de Wmo.

Meedoen in aanbestedingsprocedures

Een klein deel (20%) van de vrijwilligersorganisaties, verenigingen en andere type organisaties uit de civil society participeert in aanbestedingsprocedures. Bij 5% van hen is de mate waarin zij meedraaien in de openbare aanbesteding toegenomen sinds en dóór de Wmo. Van de organisaties die nu al meedoen verwacht 6% een toename. De precieze rol die organisaties spelen in het traject van de openbare aanbesteding blijft voornamelijk een open vraag.

Conclusie Civil Society

De civil society (verenigingen, vrijwilligersorganisaties, religieuze organisaties etc.) vormt de grootste onderzoeksgroep in de monitor: maar liefst 97 organisaties hebben de online-enquête ingevuld. In de achterliggende periode heeft de komst van de Wmo het beleid van deze organisaties grotendeels met rust gelaten en voorlopig lijkt dit zo te blijven. De monitor legt bloot dat gemeenten nog niet bepaald 'aan de slag zijn gegaan' met deze burgerorganisaties. Ook laten de uitkomsten zien dat de organisaties uit de civil society niet beschikken over een duidelijk toekomstbeeld met betrekking tot de Wmo. De variatie in antwoorden is groot en op veel stellingen in de monitor hebben de respondenten helemaal niet geantwoord. Kortom, de verenigingen, vrijwilligersorganisaties, kerken en moskeeën lijken te twijfelen over waar het met hun organisatie (al dan niet onder invloed van de wet) naar toe gaat of zou moeten gaan.

Slechts 11% is zich sinds de invoering van Wmo gaan profileren als "Wmo-organisatie". Ook zoeken maar liefst 42 organisaties geen aansluiting bij gemeentelijke Wmo-doelen. In de toekomst verwacht bovendien maar een klein deel dat zij zich meer zullen aansluiten bij Wmo-doelen van de gemeente. Dit zijn opmerkelijke uitkomsten gelet op het feit dat organisaties uit de civil society binnen de Wmo een cruciale rol spelen. Blijkt hieruit misschien dat de civil society weinig vertrouwen heeft in de uitgangspunten en doelstellingen van de wet? Of zien zij de Wmo vooral als 'zorgwet' in het kader waarvan zij zelf weinig kunnen uitrichten? Nader onderzoek zal een antwoord moeten bieden op deze vragen. Geijkte Wmo-doelgroepen zoals kwetsbare personen en personen met een ondersteuningsbehoefte staan in ieder geval nog maar beperkt in de picture bij organisaties uit de civil society. Net als bij welzijnsinstellingen is er relatief meer aandacht voor jongeren, hoewel dit verschil ten opzichte van andere doelgroepen bescheiden is. De totale capaciteit (menskracht) van een aanzienlijk deel van de organisaties uit de monitor (29%) is sinds de Wmo afgenomen en 15% verwacht een verdere afname van hun capaciteit in de toekomst door de Wmo. Dit is opvallend want bij de professionele organisaties is juist overwegend een patroon te zien van een toenemende capaciteit. Bovendien is bij de organisaties die subsidie krijgen de subsidie bij bijna een kwart afgenomen sinds de Wmo, waarvan bij 12% dit zelfs sterk is afgenomen. De Wmo lijkt hier gedeeltelijk invloed op te hebben uitgeoefend. Tot slot is vermeldenswaardig dat bijna 30% van de burgerorganisaties participeert in aanbestedingsprocedures. Dit betreffen 27 organisaties. Welke rol organisaties uit de civil society precies spelen in de openbare aanbesteding blijft onduidelijk. Wel laat de monitor zien dat een groot deel van de organisaties uit de civil society (45%) door andere organisaties niet als strategisch partner wordt aangemerkt. Ook komt 40% van de respondenten zélf geen partners en bondgenoten tegen in haar speelveld.

Een lichtpuntje vormt de (weliswaar beperkte) beweging in de mate van afstemming met andere organisaties bij ongeveer een derde van de respondenten uit de civil society. Bij hen lijkt zowel de samenwerking met andere vrijwilligers- en mantelzorgorganisaties als met professionele organisaties (bijvoorbeeld zorg- of welzijnsorganisaties) te zijn toegenomen en hier lijkt enige sprake te zijn van een 'Wmo-effect'. Deze groep verwacht ook een toename van de samenwerking in de toekomst.

3.2 Burgervertegenwoordiging

Kerngegevens

Het aantal respondenten (N) uit de burgervertegenwoordiging bedraagt 56. Dit is 15% van het totaal aantal respondenten. De organisaties op het gebied van burgervertegenwoordiging uit de monitor zijn over het algemeen klein. De meesten beschikken over niet meer dan 20 vrijwilligers. Ongeveer 20% heeft een vrijwilligersbestand tussen de 20 en 50 personen. Het aantal betaalde medewerkers is bij dit type organisatie te verwaarlozen. Bijna de helft van alle burgervertegenwoordigingen uit de monitor zijn actief op het platteland. Daarnaast is bijna een derde actief in een ander werkgebied dan de vooraf gepresenteerde wijktypen. Slechts 3 organisaties zijn actief in achterstandswijken en 2 organisaties in sociale heroveringswijken. Uit de monitor blijkt dat de organisaties die zich bezighouden met burgervertegenwoordiging hun activiteiten ontplooiën op een klein schaalniveau: ruim 70% is actief op wijk- of buurtniveau. Bijna een derde is regionaal actief en een kwart op stedelijk niveau.

Spreiding over prestatievelden

Burgervertegenwoordigingen zien vooral een taak weggelegd op het gebied van leefbaarheid en sociale samenhang. Bijna 90% is actief op prestatieveld 1. Daarnaast is een derde actief op prestatieveld 3 (informatie en advies). Op de overige prestatievelden zijn burgervertegenwoordigingen slechts zeer beperkt actief.

De Wmo in beeld

Aanbod

Voor organisaties die zich bezighouden met burgervertegenwoordiging is het moeilijk te spreken in termen van 'aanbod'. Het gaat bij dit type organisatie vooral om collectieve associaties die invulling geven aan politiek burgerschap, bijvoorbeeld wijk- of dorpsraden of cliëntraden.

Via de monitor is daarom gekeken of burgerverbanden die actief zijn op het terrein van inspraak en vertegenwoordiging zich meer zijn gaan bezighouden met een aantal centrale uitgangspunten van de Wmo.

Uit de gegevens wordt duidelijk dat typische Wmo-uitgangspunten zoals het benadrukken van mantelzorg of de vertegenwoordiging van kwetsbare groepen minder een bezigheid vormen van burgervertegenwoordigingen. Het belang van sociale samenhang wordt wel sterker ter hand genomen. Bij bijna de helft van de organisaties is het benadrukken van sociale samenhang in hun werkgebied toegenomen sinds de invoering van de Wmo. Bovendien is deze groep van mening dat de nadruk op dit onderwerp in de toekomst zal toenemen door de Wmo. Opvallend is dat de vertegenwoordiging van kwetsbare groepen (personen met een beperking of ondersteuningsbehoefte) bij de meeste organisaties niet tot de taakstelling behoort.

Nog opvallender is dat de meeste organisaties aangeven zich hier in de toekomst ook niet meer op te zullen gaan richten, ondanks de intrede van de Wmo. Wel zijn burgervertegenwoordigingen sinds de Wmo de participatie van burgers ('meedoen') in de samenleving meer gaan bevorderen.

Uitvoering

De mate waarin burgervertegenwoordigingen betrokken zijn bij inspraakcircuits is sinds de invoering van de Wmo niet noemenswaardig veranderd. Wel verwachten veel organisaties dat dit in de toekomst zal toenemen door de Wmo. Daarnaast is duidelijk dat de meeste burgervertegenwoordigingen sinds de invoering van de wet aanzienlijk meer tijd besteden aan overleg. Bij maar liefst 35% van de respondenten uit de monitor is de tijd die men kwijt is aan overleg zelfs sterk toegenomen. De Wmo lijkt de belangrijkste reden achter deze verschuiving. Ook in de toekomst verwacht men meer overleg door de Wmo. Over het algemeen zijn de organisaties meer eigen initiatieven gaan ontplooien sinds de Wmo maar men is ook meer gaan inspelen op gemeentelijk beleid. De Wmo lijkt hier enige invloed op uit te oefenen. Vooral in de toekomst verwacht men door de Wmo zich meer te gaan bemoeien met de gemeente.

Financiering

Ruime een kwart van de organisaties werkt zonder begroting. Van de organisaties die wel met een begroting werken is deze bij 40% gelijk gebleven en bij 25% toegenomen. Uit de monitor blijkt dat een deel van burgervertegenwoordigingen gebruik maakt van (structurele) subsidie. Er zijn echter nauwelijks veranderingen te ontdekken in het soort financiering die deze organisaties ontvangen sinds de invoering van de wet. Wat wel duidelijk wordt uit de monitor is dat bijna een derde van de organisaties sinds de Wmo vaker andere geldbronnen aanboort. Er bestaat in deze echter geen verband met de Wmo. Ook het afleggen van rekenschap over de besteding van middelen is nauwelijks een vereiste bij dit type organisatie.

Intern beleid

De potentiële invloed van de Wmo op het interne beleid van burgervereenwoordigingen kan verschillende terreinen omvatten. Zo is bijvoorbeeld het aanstellingsbeleid van leden onderzocht, of er meer aan deskundigheidsbevordering wordt gedaan en de mate waarin werkzaamheden van dit type organisaties worden gecontroleerd. Sinds de invoering van de Wmo is er nauwelijks iets veranderd met betrekking tot deze aspecten van intern beleid. Voor vrijwel alle organisaties geldt dat bijvoorbeeld de capaciteit (menskracht), het aandeel kwetsbare groepen in haar gelederen, of de scholing en deskundigheidsbevordering van haar leden ofwel gelijk is gebleven of niet van toepassing is.

Extern beleid

Bijna de helft van de burgervertegenwoordigingen is sinds de invoering van de Wmo meer aansluiting gaan zoeken bij gemeentelijke Wmo-doelen. Bovendien verwacht 60% in de toekomst nog meer aan te gaan sluiten op gemeentelijk Wmo-beleid. Deze uitkomsten zijn opvallend omdat uit het voorgaande is gebleken dat typische Wmo-uitgangspunten nauwelijks meer deel zijn gaan uitmaken van het 'aanbod' of interne beleid van dit type organisatie. Het belang van de keten wonen, welzijn en zorg is voor burgervertegenwoordigingen belangrijker geworden sinds de Wmo. Voor een groot deel lijkt dit ook door de Wmo te worden veroorzaakt. Bijna 60% is bovendien van mening dat dit in de toekomst zal toenemen door de Wmo. Burgervertegenwoordigingen zijn over het algemeen niet meer methoden gaan inzetten om de wens van burgers op te sporen, maar toch is dit bij 40% wel het geval. De zoektocht naar strategische partners is eveneens bij 40% toegenomen sinds de wet maar zal volgens de respondenten in de toekomst niet verder toenemen door de Wmo.

Relaties met andere burgers

De relaties die collectieve associaties op het gebied van burgervertegenwoordiging onderhouden met andere burgers is van evident belang. De benaming geeft het al aan: de wijkraden, platforms of cliëntraden vertegenwoordigen de burgers. Het zijn deze organisaties die namens deze burgers actief zijn in inspraakcircuits en hun belangen behartigen naar politiek of het lokale bestuur. In de Wmo wordt daarom veel waarde gehecht aan de bijdrage die burgerorganisaties kunnen leveren als het gaat om de formulering van sociaal beleid, de activering van burgers (bijvoorbeeld het stimuleren van vrijwillige inzet) en de vertegenwoordiging van 'Wmo-doelgroepen' als ouderen of kwetsbare personen.

De invloed op het beleid

De betrokkenheid van burgers bij de formulering van het beleid van burgervertegenwoordigingen laat sinds de invoering van de Wmo weinig beweging zien. Bij een kleine 30% van de organisaties is dit slechts enigszins toegenomen. Ook is hier geen verband met de Wmo te ontdekken.

De toekomstprognose van deze organisaties is helder: slechts 13 organisaties uit de monitor verwachten dat zij door de Wmo burgers meer zullen gaan betrekken bij de formulering van hun beleid. Met de interpretatie van dit gegeven moet evenwel voorzichtig worden omgegaan.

Het kan natuurlijk zijn dat het gros van burgervertegenwoordigingen in de achterliggende periode al veel in het werk heeft gesteld om burgers bij hun beleid te betrekken. Niettemin zou men een intensivering van dit proces verwachten sinds en door de Wmo. Hetzelfde kan gezegd worden van de mate waarin burgers worden betrokken bij de uitvoering van de activiteiten van burgervertegenwoordigingen. Ook dit is niet noemenswaardig toegenomen sinds de Wmo. Wel verwacht nog ruim een derde dat zij in de toekomst burgers meer zullen gaan betrekken bij hun activiteiten door de Wmo.

Tot slot is interessant om na te gaan in hoeverre wijkraden en burgerplatforms andere burgers activeren, dat wil zeggen stimuleren om 'mee te doen' in de samenleving. In hoeverre zijn burgervertegenwoordigingen een doorgeefluik van deze centrale Wmo-doelstelling?

Hier is aanzienlijke beweging te zien: 44% van de organisaties zegt dat de mate waarin zij burgers activeren is toegenomen sinds de invoering van de Wmo. Verassend genoeg kunnen we echter niet van een verband met de Wmo spreken en ook voor de toekomstprognose is er niet zonder meer een toename vast te stellen onder invloed van de Wmo.

Doelgroepen

De burgervertegenwoordigingen zijn zich sinds de Wmo over het algemeen niet meer gaan richten op andere doelgroepen. Het feit dat de meeste organisaties uit de monitor op het platteland actief zijn heeft hier wellicht mee te maken. Over het algemeen is de pluriformiteit in termen van bevolkingsgroepen en leefstijlen op het platteland geringer dan in de meer verstedelijkte gebieden. Niettemin is het opvallend dat de contactfrequentie met specifieke Wmo-doelgroepen niet is toegenomen. Het aantal organisaties dat wel een stijging ondervond is verwaarloosbaar.

Slechts 14% onderhoudt bijvoorbeeld sinds de Wmo meer contact met kwetsbare personen met een ondersteuningsbehoefte en maar een kwart verwacht dat dit in de toekomst door de Wmo zal toenemen. Het contact dat deze organisaties onderhouden met ouderen laat meer verschuiving zien, bij bijna een derde van de burgervertegenwoordigingen is het contact toegenomen. Bovendien verwacht ruim 40% dat de contactfrequentie met ouderen in de toekomst zal toenemen door de Wmo. Ook hier speelt het platteland als werkterrein waarschijnlijk een rol: het platteland is gemiddeld meer vergrijsd dan de rest van Nederland.

Relatie met andere organisaties

Samenwerking

De samenwerking met andere organisaties is bij een aanzienlijk aantal burgervertegenwoordigingen toegenomen sinds de invoering van de Wmo. Dit geldt voor onder andere vrijwilligersorganisaties, wooncorporaties en het welzijnswerk. Maar de verschuiving is niet spectaculair, per organisatietype gaat het steeds om ongeveer een kwart tot een derde van de burgervertegenwoordigingen dat aangeeft met een van deze organisatietypen samen te werken. De burgervertegenwoordigingen uit de monitor zijn vooral meer gaan samenwerken met andere organisaties op het terrein van burgervertegenwoordiging. Voor bijna de helft geldt dat de samenwerking is toegenomen en bijna een derde is van mening dat dit op zijn minst gedeeltelijk door de Wmo komt. Verder is opvallend dat bijna 70% samenwerkt met de politie. Daarvan zag 21% een toename van de samenwerking met de politie sinds de Wmo en ruim een kwart verwacht nog meer samenwerking in de toekomst door de Wmo. De plattelandsfactor speelt hier wellicht weer een rol, de gekendheid tussen spelers uit de sociale infrastructuur op het platteland is overwegend groter. De mogelijkheid bestaat dat de politie in plattelandsregio's een duidelijker gezicht heeft en dat dit de samenwerking met vertegenwoordigende organen van burgers vergemakkelijkt. De samenwerking met scholen en onderwijsinstellingen is bij de meeste respondenten gelijk gebleven, maar bijna een derde werkt in het geheel niet met scholen samen.

Concurrentie

Ondanks alle samenwerking is het opvallend dat organisaties op het terrein van burgervertegenwoordiging ook zoiets als 'concurrentie' ervaren. Volgens 18% is het aantal concurrenten in hun speelveld gelijk gebleven, volgens 9% is dit enigszins toegenomen en volgens 2% is dit zelfs sterk toegenomen. Bijna 30% ondervindt dus concurrentie. In de antwoorden van de burgervertegenwoordigingen is echter geen verband met de Wmo of een toename van de concurrentie in de toekomst door de Wmo te constateren. Wat burgervertegenwoordigingen precies onder concurrentie verstaan en wat de ontwikkeling hierin is, blijft dus onduidelijk.

Relatie met de gemeente of andere overheden

Net zoals de relatie met andere burgers voor burgervertegenwoordigers telt, is ook de relatie met de gemeente en andere overheden cruciaal voor hun functioneren en invloed. Bij ruim een derde van de organisaties uit de monitor is de kwaliteit van de relatie met de gemeente of andere overheden toegenomen sinds de Wmo. Eveneens een derde verwacht dat de relatie in de toekomst door de Wmo nog beter zal worden. Slechts bij 5 organisaties (9%) is de kwaliteit van de relatie afgenomen. De monitor legt bloot dat sinds de Wmo – maar niet dóór de Wmo – veel organisaties op het terrein van burgervertegenwoordiging meer initiatief nemen naar de overheid. Ruim een derde geeft bijvoorbeeld aan dat de mate waarin zij overheden proactief benaderen is toegenomen. Ook meent bijna 40% dat zij het beleid van de gemeente sinds de Wmo meer kunnen beïnvloeden. Maar ook dit kómt niet door de Wmo. Een kwart verwacht nog wel dat dit door de Wmo in de toekomst zal toenemen. Andersom is bij ongeveer 20% de overheid zich meer gaan bemoeien met het beleid van de organisatie en hier lijkt een verband te bestaan met de Wmo. Ruim 60% onderhoudt prestatieafspraken met haar gemeente. Bij 22% is het aantal prestatieafspraken met de gemeente toegenomen en dit lijkt door de Wmo te zijn veroorzaakt. Zeer opvallend is dat de meeste organisaties uit de monitor door hun gemeente niet, of niet meer dan voor de Wmo, worden aangespoord tot samenwerking met andere organisaties. Ook in de toekomst verwachten zij geen verandering op dit vlak.

Conclusie burgervertegenwoordiging

De mate waarin organisaties op het gebied van burgervertegenwoordiging (wijk- en dorpsraden, burgerplatforms, cliëntraden) betrokken zijn bij inspraakcircuits is sinds de invoering van de Wmo niet noemenswaardig veranderd. Wel zijn dit type burgerverbanden meer tijd kwijt aan overleg in het kader van de Wmo. Burgervertegenwoordigingen schenken in hun 'aanbod' meer aandacht aan thema's als participatie en sociale samenhang maar er is betrekkelijk weinig aandacht voor concrete Wmo-doelgroepen zoals kwetsbare personen of personen met een ondersteuningsbehoefte. Ook de betrokkenheid van burgers bij de formulering van het beleid van burgervertegenwoordigingen laat sinds de invoering van de Wmo weinig beweging zien. De toekomstprognose van deze organisaties is helder: slechts 13 van de 57 organisaties verwachten dat zij door de Wmo burgers in de toekomst meer zullen gaan betrekken bij de formulering van hun beleid. Het zou natuurlijk kunnen dat deze organisaties al voor de Wmo burgers volop betrokken bij de activiteiten van hun organisatie en de formulering van hun beleidsagenda. Niettemin zou men een intensivering van dit proces verwachten sinds (en door) de Wmo. Het horen van de stem van burgers is in het gemeentelijk lokaal sociaal beleid immers een belangrijke - zo niet essentiële - doelstelling van de Wmo. Bovendien worden de meeste organisaties door hun gemeente niet, of niet meer dan voor de Wmo, aangespoord om samen te werken met andere organisaties. Ook in de toekomst verwachten zij geen verandering op dit vlak. Het blijkt dat de intrede van de Wmo het beleid van deze organisaties in de achterliggende periode grotendeels met rust heeft gelaten en dat hier voorlopig geen verandering in is te verwachten (zie ook bevindingen organisaties civil society).

Bijna de helft is sinds de invoering van de Wmo meer aansluiting gaan zoeken bij gemeentelijke Wmo-doelen. De zoektocht naar strategische partners is eveneens bij 40% toegenomen sinds de wet. De burgervertegenwoordigingen zijn vooral meer gaan samenwerken met andere organisaties op het terrein van burgervertegenwoordiging. Ondanks alle samenwerking is het opvallend dat deze organisaties ook zoiets als 'concurrentie' ervaren.

Wat burgervertegenwoordigingen precies onder concurrentie verstaan en wat de ontwikkeling hierin is, blijft onduidelijk.

Literatuur

Agterberg, H., R. Engbersen, V. Lub, E. Meijerink & A. Sprinkhuizen (2007). Het avontuur van de Wmo in Tytsjerksteradiel. Een beeldboek. MOVISIE / Adviesgroep Spankracht

Alblas, M. (2007). De revitalisering van de Nederlandse Civil Society. Onderzoek naar de bijdrage van de overheid met de Wmo aan de revitalisering van de Nederlandse Civil Society (masterscriptie). Utrecht: MOVISIE

Bergen, A. van e.a. (2007), Cliëntondersteuning en het Wmo-loket. Hoe ver is het veld?, Utrecht, MOVISIE.

Contourennota Wmo (2004).

http://www.wmoadviesgroep.nl/wmo/pdf/samenvatting_contourennota_wmo.pdf

De wet nader bekeken (2007). <http://www.wetmaatschappelijkeondersteuning.nl>

Deloitte Consulting (2008), Eindrapportage Wmo pilots, Amstelveen, Deloitte

Eerten, M.E. van (2007). Vele gezichten van de Wmo. Maatschappelijke ondersteuning tussen wet en werkelijkheid. Den Haag: Reed Business

Engbersen, R. & A. Sprinkhuizen (1998). De noodzaak van investeringen in de sociale infrastructuur. Staatscourant, (142), 3.

Engbersen, R., & M. Uytterlinde (2007). De burger als compassionate beast. Hoe je meer vrijwilligers krijgt. Tijdschrift voor sociale vraagstukken. 61, 1/2, 26-29

Hortulanus, R. (2004). Het belang van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Utrecht: MOgroep

Kuperus, M., K. Rat & I. Wilbrink (2007). Lokaal onder de loep. Trendrapport vrijwillige inzet 2008. Utrecht: MOVISIE

Lub, V. & A. Sprinkhuizen (2007). Opschudding in de sociale sector. De uitvoering van de Wmo in beeld. Tijdschrift voor sociale vraagstukken. 61, 10, 20-23

Mootz, M., & S. Verhagen (2007). Gemeenten moeten vrijheid meer benutten. Ruimte voor de Wmo. Tijdschrift voor sociale vraagstukken. 61, 1/2, 6-9

Regeerakkoord (2003). <http://www.nos.nl/archief/2003/balkenende2//paginas/regeerakkoord>

RMO (2007). Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de Wmo. Den Haag: RMO

SCP (2007). Meedoen met beperkingen. Rapportage gehandicapten. Den Haag: SCP

SCP (2007). Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015. Den Haag: SCP

SCP (2008). Vrijwillig Verzorgd. Den Haag: SCP

SGBO (2008), Jaarpublicatie benchmark Wmo 2007, Meer kansen om mee(r) te doen, Den Haag, SGBO

Swaan, A. de (1989). Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd. Amsterdam: Bakker

Tonkens, E. (2002), Contextuele verschillen tussen de Amerikaanse en Nederlandse situatie, in Davelaar M., Duyvendak, J.W., Sprinkhuizen, A., Tonkens, E., Wijken voor bewoners, Asset Based Community Development in Nederland, NIZW, VJI, Utrecht, KCGS, Den Haag

Uyterlinde, M., K. Neefjes & R. Engbersen (2007). Welzijn versterkt burgerschap. Utrecht: MOVISIE

Veldboer, Lex, Duyvendak, Jan Willem, Bouw, Carolien (red.) (2007), De Mixfactor: integratie en segregatie in Nederland, Amsterdam, Boom

WRR (2005). Vertrouwen in de buurt. Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR (2006). De verzorgingsstaat heroverwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. Amsterdam: Amsterdam University Press