

## WMO-PROOF, MAAR HOE?

**Utrecht, 31 juli 2006**

Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg

Wicher Pattje

Met dank aan Ineke Alsem (MOgroep), Gerdienke Ubels en Henny Mulders (ActiZ) en Peter Jansen (Aedes).

### Wat zal de Wmo brengen?

Op 27 juni 2006 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel van de wet Maatschappelijke Ondersteuning, de Wmo, aangenomen. Gedurende de behandeling van de Wmo is de inhoud ervan door amendementen vanuit de Tweede Kamer vrij fors gewijzigd. Nu de wet in het Staatsblad zal worden gepubliceerd, kan het geen kwaad de te verwachten praktijk eens te verkennen.

Wat gaat er straks in de praktijk van de Wmo veranderen voor de leveranciers van maatschappelijke ondersteuning. Waar moeten zij zich op voorbereiden?

### Focus op huishoudelijke verzorging

Het is goed eerst even stil te staan bij de macroverschuiving als gevolg van de Wmo. Die macroverschuiving heeft betrekking op de huishoudelijke verzorging. Soms lijkt het daardoor alsof de komst van de Wmo alleen gaat over deze verandering.

De toedeling van huishoudelijke verzorging is nu de verantwoordelijkheid van 31 zorgkantoren. De zorgkantoren doen dat merendeels efficiënt en de uitvoering is tamelijk overzichtelijk. Straks gaat die uitvoering naar 458 gemeenten, die hun eigen beleid moeten gaan formuleren. Die uitvoering wordt voor de gebruikers van huishoudelijke zorg én AWBZ-zorg waarschijnlijk onoverzichtelijker.

De reden dat toch voor die decentralisatie is gekozen ligt in de verwachting dat gemeenten op het lokale niveau in staat moeten zijn om zodanige regie te voeren dat de verschillende aanbieders een samenhangend pakket aan voorzieningen en ondersteuning gaan bieden rekening houdend met individuele omstandigheden van burgers: maatwerk dus.

Maar met de komst van de Wmo verandert er meer dan het overbrengen van de huishoudelijke verzorging van 31 zorgkantoren naar 458 gemeenten.

### Welzijn

In de welzijnssector gaat naar verwachting veel veranderen als gevolg van de Wmo en het te leveren lokale maatwerk. Maar die verandering is pas op de termijn van een paar jaren te verwachten.

Gemeenten hebben op dit moment heel andere zorgen aan hun hoofd dan het leveren van lokaal maatwerk. Ze moeten huishoudelijke verzorging gaan leveren per 1 januari 2007 en de tijd om dat goed voor te bereiden is eigenlijk te krap. Het 'hals over kop-karakter' van de Wmo speelt ze parten. Gemeenten zijn voorlopig nog lang niet toe aan het maken van nieuw welzijnsbeleid binnen de Wmo. Daardoor heeft de sector nog wat meer tijd om zich voor te bereiden op de wet.

De welzijnssector staat de komende jaren in de Wmo voor tenminste vier grote veranderingen.

Er zal ten eerste veel meer vraaggericht gewerkt moeten worden. De gemeente en de burgers worden richtinggevend. Directeuren van welzijnsinstellingen moeten zich gaan afvragen wat de beleidsdoelstellingen van de gemeente zijn en hoe zij daar maximaal aan kunnen bijdragen. Hetzelfde geldt voor wijkbewoners. Wat zijn hun wensen en hoe kunnen wij die helpen verwezenlijken. Dat wordt des te meer belangrijk als straks ook het persoonsgebonden budget (PGB) in de welzijnssector z'n entree zal maken. Individuele burgers krijgen dan het budget en mogen de inhoud bepalen. De welzijnsondernemers die nu al aan de slag gaan met het ontwikkelen van producten voor die PGB-markt, hebben straks een voorsprong.

Ten tweede staat in de Wmo de prestatie voorop. De negen gebieden waarop de Wmo zich richt, heten niet voor niets prestatievelden. In de wet staat ook dat de gemeente in het uitvoeringsplan moet aangeven welke resultaten zij met de inzet van haar middelen voor maatschappelijke ondersteuning denkt te bereiken. De aanbieders moeten dus ook de maatschappelijke effecten van welzijnswerk gaan aangeven. Dat is nog knap lastig, zeker als het om preventieve activiteiten gaat.

Ten derde moet de sector leren werken in ketens. Het maatwerk van de Wmo komt alleen maar tot stand als meerdere instellingen, werkzaam op verschillende disciplines, ieder met hun eigen professionaliteit, werken aan het oplossen van dezelfde vraagstukken. Dat vereist behalve dat de organisatie op samenwerking moet zijn ingericht, ook nog een heel scala aan strategische

afwegingen. Met wie ga ik straks welke diensten leveren? Wie is samenwerkingspartner, wie is concurrent? Dat is vooral zo ingewikkeld omdat de samenwerkingspartners van vandaag, de concurrenten van morgen kunnen zijn. Welzijnsinstellingen hebben al lang niet meer het monopolie op welzijnswerk. Er zijn thuiszorginstellingen die maatschappelijk werk leveren, woningcorporaties hebben opbouwwerkers in dienst, verzorgingshuizen hebben ouderenadviseurs aangetrokken. En dat is dan meteen de vierde belangrijke verandering, de concurrentie. Van alle partijen die in de Wmo een rol spelen zijn de welzijnsinstellingen het meest subsidieafhankelijk. Het hele verschijnsel marktwerking staat in de welzijnssector nog maar in de kinderschoenen. Veel instellingen maken zich ook nog niet zoveel zorgen, omdat ze verwachten dat het in hun gemeente wel niet zo'n vaart zal lopen. Voor die instellingen is het goed te bedenken dat overal waar marktwerking werd toegestaan, die marktwerking ook realiteit is geworden.

### Obstakels voor maatwerk

Met name die marktwerking levert nog twee lastige obstakels op voor het leveren van maatwerk. Gemeenten begrijpen in theorie heel goed dat de winst van de Wmo straks moet komen van de samenwerking tussen organisaties. Maar vanwege de Europese regels moeten ze eerst de concurrentie organiseren. Dat bijt elkaar.

Een ander obstakel ligt in het streven naar (behoud van de) lokale verbondenheid. Een groot deel van de expertise van welzijnsinstellingen bestaat uit de kennis van sociale infrastructuur in de dorpen en wijken. Welzijnswerkers kennen de mensen die er wonen, ze kennen hun geschiedenis, ze kennen hun problemen. Dat is het kapitaal van de sector. Maar de kans bestaat dat er, om redenen van de laagste prijs, straks een aanbieder wordt geselecteerd, van buiten de gemeente. Die heeft al die specifieke kennis niet. Weg expertise, weg lokale verbondenheid. Of de marktwerking in alle opzichten een voordeel is voor een sector die het vooral moet hebben van lokale worteling, is dus nog maar de vraag.

### **Zorg**

Vergeleken met de welzijnssector heeft de zorgsector een grote voorsprong. De professionalisering is er al geruime tijd aan de gang. Zorgorganisaties hebben mede daardoor langer ervaring met het maken van strategische keuzes. Maar op één onderdeel heeft de zorgsector het aanzienlijk moeilijker dan de welzijnssector. Dan gaat het om de factor tijd. Heeft de welzijnssector naar verwachting nog een paar jaar de tijd om zich op de veranderingen voor te bereiden, de zorgsector krijgt onmiddellijk per 1 januari aanstaande te maken met twee voor de sector zeer ingrijpende veranderingen. Voorbereidingstijd is er dus nauwelijks.

De eerste verandering is toenemende complexiteit. Dat wordt vooral veroorzaakt door de overgang van één zorgkantoor waarmee relaties moeten worden onderhouden, naar een relatiebeheer met hele serie van gemeenten. Daarnaast is er een reële kans op nieuwe samenwerkingspartners op het terrein van wonen, welzijn en zorg. Naast het grotere relatienetwerk met gemeenten zal dus ook een relatienetwerk met die nieuwe partners moeten worden opgebouwd.

De tweede verandering is de voor de huishoudelijke zorg abrupte overgang van redelijk voorspelbare productieafspraken met het zorgkantoor naar aanbestedingsprocedures door gemeenten, met per definitie onzekere uitkomsten. Beide veranderingen vragen van de organisaties veel voorbereiding.

Veel organisaties zullen zich oriënteren op mogelijke samenwerkingspartners (al dan niet binnen het eigen deelterrein). Dit doen zij voorafgaand aan de bekendmaking van het bestek aangezien zij onder tijdsdruk een keuze moeten maken tussen de verschillende mogelijkheden om in te schrijven op een aanbesteding. Inschrijven kan in samenwerking met andere zorginstellingen, via onderaanneming of uiteraard ook als instelling alleen. Zij zullen kijken met welke partners op het gebied van wonen en welzijn zaken kunnen worden gedaan. Dan gaat het onder andere om betrouwbaarheid, professionaliteit en een gezonde financiële positie. Maar misschien is het belangrijkste aspect nog wel een gedeelde visie op de samenwerking.

Zolang de gemeente geïsoleerde aanbestedingen op de verschillende deelterreinen organiseert, heeft de leverancier van Wmo-diensten geen keus in zijn samenwerkingspartners op de andere terreinen van wonen, welzijn en zorg. Die samenwerkingspartners worden dan immers door de aanbestedingsprocedures bepaald. Alleen als de aanbesteding gericht is op een wijkaanpak en daarmee breder is dan één deelterrein laat dit ruimte om met een aantal partijen, bijvoorbeeld uit het welzijn, gezamenlijk te offeren.

Daarna is er de voorbereiding op de aanbesteding zelf, op de vertaling van het bestek van de gemeente in een offerte. Zeker voor de eerste paar keren geldt dat zo'n vertaalslag een moeilijke en ingewikkelde aangelegenheid is. Meedoen in een aanbestedingsprocedure is voor veel zorginstellingen betrekkelijk nieuw. Een serieuze en gedegen voorbereiding is dan ook op z'n plaats. Als de zorgorganisatie als solist offreert, zal ze terdege moeten nagaan of ze op alle onderdelen voldoet aan de bestekseisen.

Behalve op de aanbesteding zelf, moeten de ondernemers in de zorg zich ook voorbereiden op de gevolgen van de uitkomsten van de aanbesteding. Als de aanbesteding door een concurrent wordt gewonnen heeft dit als direct gevolg productieverlies in de huishoudelijke verzorging. Indirect kan dat leiden tot productieverlies in de rest van de keten, omdat de huishoudelijke verzorging voor een cliënt vaak de eerste stap is in de 'zorgcarrière'. Wie de zorgcarrière begint bij een concurrent zal daar waarschijnlijk blijven, ook als naderhand andere zorg nodig is. Een zorgondernemer die huishoudelijke verzorging biedt, doet er dus verstandig aan een scenario te ontwikkelen waarmee het eventuele verlies aan productie kan worden opgevangen.

In het gunstigste geval wint een organisatie de aanbesteding en moet deze op 1 januari 2007 (of vanaf een latere afgesproken datum) klaar zijn om de huishoudelijke verzorging volgens de gemaakte afspraken te leveren. Deze afspraken kunnen afwijken van de wijze waarop de huishoudelijke verzorging onder de AWBZ geleverd werd. De organisatie moet er bijvoorbeeld op voorbereid zijn dat in verschillende gemeenten verschillende afspraken gaan gelden voor de levering van huishoudelijke verzorging. Dat betekent dat de bedrijfsvoering in administratieve en organisatorische zin veel complexer wordt.

#### Meer obstakels voor maatwerk

De meerwaarde van de Wmo moet komen van een aanpak op wijkniveau, met teams die zijn samengesteld vanuit diverse organisaties en die gemeenschappelijk en vanuit één visie de vraagstukken in die wijk aanpakken. Gemeenten kunnen hun regierol gebruiken om dit integraal maatwerk vorm te geven.

Als we kijken naar alleen de zorgkant, dan heeft de Wmo, door de huishoudelijke verzorging af te splitsen van de AWBZ, het leveren van maatwerk in de zorgketen veel complexer gemaakt. Er is straks extra aandacht nodig voor goede afstemming en samenhang tussen Wmo en AWBZ. Maar dat is nog niet alles. Ook de Zorgverzekeringswet werkt niet mee. De hierdoor ontstane concurrentieslag tussen zorgverzekeraars heeft misschien voordelen voor de hoogte van de premies, maar heeft ook nadelen. Vroeger waren veel zorgverzekeraars dominant in hun regio. Vaak waren ze bereid mee te investeren in de preventieve aanpak van gezondheidsvraagstukken in moeilijke wijken. Dat leverde hen immers uiteindelijk voordeel op. Als ze dat nu doen, levert dat de concurrent ook voordeel op, want de regiodominantie is door de concurrentieslag doorbroken. De wijkaanpak is voor veel zorgverzekeraars dus geen item meer. Dat is verlies en het verzwakt de mogelijkheden van gemeenten in de Wmo.

#### **Wonen**

In de sector wonen gaat eigenlijk het minst veranderen. Dat is ook logisch. Corporaties worden strikt genomen geen aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. Ze worden ook niet afhankelijk van de gemeentelijke geldstromen en ze hoeven zich daar dus ook niet op voor te bereiden. In die zin zijn ze onvergelijkbaar met de beide hierboven besproken sectoren. Toch hebben corporaties de ontwikkelingen in de Wmo op de voet gevolgd. Corporaties die hun sociale taak serieus nemen zien in de Wmo voornamelijk kansen. Corporaties willen doorgaans graag hun aandeel in de keten wonen-welzijn-zorg leveren, maar dat vereist wel een regierol van de gemeenten.

Corporaties hebben lang gemopperd over de Wmo. Ze merkten niks van gemeenten, ze werden nergens bij betrokken, gemeenten waren in hun eentje bezig met de voorbereiding. Maar de laatste maanden lijkt dat het gemopper op te houden. Er komen positieve geluiden. Gemeenten zoeken corporaties op, vragen ze om een gezamenlijke inzet.

De corporaties hebben er groot belang bij dat de maatschappelijke ondersteuning op een goede manier laagdrempelig wordt aangeboden. Vroeg of laat zien corporaties de betekenis van de stevige sociale structuur voor het rendement van hun vastgoed. Daarom zijn ze ook absoluut bereid daarin mee te investeren. Maar het is meer dan alleen het rendementsdenken. Het grootste deel van de corporaties voelt zich ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van het wonen: de leefbaarheid van

wijken en buurten dus. Corporaties zijn voor het merendeel echte maatschappelijke ondernemers geworden. Het ziet er nu dus naar uit dat gemeenten de corporaties als hun natuurlijke bondgenoten in wijken en buurten zijn gaan opzoeken. Twee voorbeelden uit de praktijk.

#### Loket

Tonny van de Ven, bestuursvoorzitter van Aramis in Roosendaal: "Het meest tastbare van de Wmo op dit moment in Roosendaal is het loket voor Informatie in Advies. Wij hadden als Aramis een eigen loket. Dat hebben we opgeheven en we integreren dat met het gemeentelijk loket. Aramis investeert daarin. Letterlijk. Wij blijven onze eigen medewerkers betalen, die over gaan. En we realiseren ons dat ze nu niet alleen voor ons en onze huurders werken, maar voor alle burgers op alle terreinen. Ik vind dat een vooruitgang. Het kost me meer dan het me oplevert. Maar ik vind dat je als maatschappelijke onderneming in dit soort zaken moet investeren. Hetzelfde geldt voor de dienstverlening die wij bieden in de vorm van onze 'woon-zorg-adviseurs', zeg maar ouderenadviseurs. De gemeente subsidieert dat niet, maar wij vinden wel dat wij onze huurders moeten helpen als ze de weg kwijt raken in de bureaucratie van de gemeente en de zorg. Ook dat kost ons meer dan het oplevert. Op wijkniveau gebeurt in Roosendaal in het kader van de Wmo nog weinig, maar we hebben er wel veel voorbereiding voor gedaan. Zo hebben we bijvoorbeeld, samen met een zorgaanbieder, een analyse op wijk- en buurniveau gemaakt van hoe een goede woon-zorg-infrastructuur er uit zou moeten zien. Dat hebben we aangeboden aan de gemeente. In de uitwerking gaan we samen op".

#### Wijkaanpak

Een heel ander geluid komt uit Groningen.

Yvonne Geerdink, bestuursvoorzitter van woningcorporatie IN: "In Groningen is het ook voor het College van B&W duidelijk geworden dat we in deze stad met z'n grote problemen meer kwaliteit en ook meer kwantiteit aan maatschappelijke ondersteuning nodig hebben, dan de gemeente straks uit eigen middelen kan betalen. Dan moet je ofwel hoge eigen bijdragen gaan vragen, of je hebt andere maatschappelijke partijen nodig die kunnen en willen investeren.

Corporaties zijn in principe in staat om in deze stad geld te verdienen. Wij hebben als Groningse corporaties de gemeente het volgende aanbod gedaan: 'Als jullie ons in staat stellen om in deze gemeente geld te verdienen door ons bouwprojecten te laten ontwikkelen, dan zijn wij bereid dat geld weer in deze gemeente terug te investeren'. En zo gaat het gebeuren. De wethouders uit dit nieuwe linkse College van B&W zien dat ze moeten samenwerken met sociale partijen in de stad om hun doelen te bereiken. We maken samen met de gemeente binnenkort een nieuw Lokaal Akkoord voor de Volkshuisvesting. Cruciaal daarin zal de wijkaanpak zijn. We gaan investeren in de leefbaarheid van wijken en dat zal in de meeste gevallen niet om vastgoed gaan. De corporaties beschouwen zichzelf als sociale investeerders. We doen dat samen met de gemeente, maar niet alleen met de gemeente. We gaan samen met mensen die er wonen, die er werken, die er gevestigd zijn, die er hun geld moeten verdienen, bepalen wat er aan sociale investeringen nodig is. Die analyse is langer dan alleen het verlanglijstje van de gemeente. In die analyse zit natuurlijk ook de aanpak in het kader van de Wmo. De gemeente zal moeten aanwijzen met welke partijen we dat moeten doen en vervolgens is het aan alle partijen met elkaar om een constructieve samenwerking op wijkniveau te creëren. Ik denk dat het nieuwe Lokaal Akkoord met z'n wijkgerichte aanpak en z'n doelstelling van leefbaarheid de motor voor de Wmo in Groningen zal zijn".

#### **Tot slot**

De invoering van de Wmo zal eerst in de sector zorg en later in de sector welzijn zorgen voor een serie grote veranderingen. Het zal aankomen op ondernemerschap, op het leveren van een optimale prijs-kwaliteitverhouding en op de attitude om als een van de partijen in een lokaal netwerk maatwerk te gaan leveren.

Maar de Wmo kan pas een succes worden als gemeenten hun rol van regisseur in maatwerk gaan spelen. Zover is het nog niet. Gemeenten zien de Wmo nog overwegend als een financiële beheersingsopgave. Als de Wmo voor gemeenten vooral een financiële beheersingsopgave blijft, is het niet eens een interessante verandering, hooguit een ingewikkelde verschuiving.

Het wordt pas interessant als gemeenten ruimte gaan maken voor ontwikkeling en innovatie, gericht op samenhangend lokaal maatwerk. Pas dan wordt de Wmo echt een verbetering die al die grote veranderingen in zo'n kort tijdsbestek rechtvaardigt.