

# **Inventarisatie**

## **gemeentelijke inzet Pakketmaatregel**



Maastricht, mei 2010

Jeroen Hoenderkamp  
Yann Bos

M.m.v. Manou van Eerten, Radar

## Inhoud

<b>HOOFDSTUK 1 : INLEIDING</b>	<b>3</b>
1.1 Achtergrond	3
1.2 Deze rapportage	3
1.3 Opbouw rapport	4
<b>HOOFDSTUK 2 : HOE ZAT HET OOK AL WEER?</b>	<b>5</b>
2.1. Pakketmaatregelen	5
<b>HOOFDSTUK 3 : RESULTATEN INVENTARISATIE</b>	<b>7</b>
3.1. Hoe hebben gemeenten de ontwikkeling van compensatiebeleid in het kader van de Pakketmaatregel AWBZ georganiseerd?	7
3.2. Welke acties hebben gemeenten ondernomen in het kader van de Pakketmaatregel AWBZ?	7
3.3 Hoe krijgt samenwerking tussen gemeenten en MEE en tussen gemeenten en CIZ vorm en hoe wordt deze gewaardeerd?	9
3.4 Welke beleidskeuzes maken gemeenten in het kader van de Pakketmaatregel AWBZ?	10
3.5 Op welke doelgroepen richt het beleid van gemeenten in het kader van de Pakketmaatregel AWBZ zich?	11
3.6 Op welke 'vraag' spelen gemeenten in het kader van de Pakketmaatregel AWBZ?	12
3.7 Welk aanbod bieden gemeenten aan in het kader van de Pakketmaatregel AWBZ?	14
3.8 Zijn de door gemeenten aangeboden voorzieningen nieuw, vernieuwd, uitgebreid of bestaand?	19
3.9 Welke middelen zetten gemeenten in het kader van de Pakketmaatregel AWBZ?	20
<b>HOOFDSTUK 4: CONCLUSIES</b>	<b>22</b>
<b>BIJLAGE I Verslagen per gemeente</b>	
<b>BIJLAGE 2 Topiclijst interviews</b>	
<b>Bijlage 3 Historie Pakketmaatregel Begeleiding</b>	

## 1 Inleiding

### 1.1 Achtergrond

Halverwege 2008 publiceerde de toenmalige staatssecretaris van VWS haar visie op de toekomst van de AWBZ. Daarin formuleerde zij een aantal uitgangspunten, die leidden tot een blik op de verderweg gelegen toekomst van de AWBZ, maar die ook al direct werden vertaald in een beperkt aantal snel in te voeren maatregelen. De meest in het oog springende van deze maatregelen betrof de herschikking en inperking van het middels de AWBZ verzekerde pakket: de zogenaamde Pakketmaatregel. Deze maatregel hield in dat de bestaande functies Ondersteunende en Activerende Begeleiding zouden opgaan in enerzijds de bestaande functie Behandeling en anderzijds de nieuwe functie Begeleiding. Voor deze laatste functie zou er geen indicatie meer mogelijk zijn voor mensen met lichte beperkingen én voor mensen die deze begeleiding louter vanwege beperkingen in hun participatie nodig hebben. Deze maatregel zou zo'n 120.000 mensen gaan treffen en moest leiden tot een besparing van 800 miljoen.

Hoewel de staatssecretaris (en de Tweede Kamer) de bezuiniging verantwoord achtte omdat zij van mening was dat het hier niet ging om noodzakelijke zorg, werd ook verwacht dat de maatregel zou gaan leiden tot een groter beroep op het lokale (vangnet-)ondersteuningsaanbod voor mensen met (lichte) beperkingen. Er werd dan ook aangekondigd dat gemeenten beperkte compensatiemiddelen zouden ontvangen. In september 2009 is inderdaad aangekondigd welke extra middelen er voor gemeenten zijn.

Eind 2009 ontstond er enige bestuurlijke commotie omdat er plotseling signalen waren – onder andere vanuit het PCKwadraat rapport over Welzijn in de Wmo – dat gemeenten de middelen helemaal niet besteden aan het doel waarvoor ze waren bedoeld.

De Staatssecretaris heeft toen op verzoek van de Tweede Kamer een klemmend beroep op gemeenten gedaan om toch vooral goed (Wmo-)beleid rondom de Pakketmaatregel te formuleren. Tevens heeft zij aangekondigd dat ze de inspanningen van gemeenten op dit terrein zou monitoren, om te beginnen in het vroege voorjaar van 2010.

### 1.2 Deze rapportage

Het ministerie van VWS heeft PCKwadraat gevraagd om een kleinschalig inventarisatie-onderzoek uit te voeren rond de vraag of en hoe gemeenten bezig zijn invulling te geven aan hun rol in het compenseren van de Pakketmaatregel. Het ministerie heeft gekozen voor een kleinschalige aanpak, omdat het niet reëel is te verwachten dat gemeenten in maart 2010, drie maanden na de de facto<sup>1</sup> inwerkingstreding van de Pakketmaatregel al op grote schaal beleid hebben ontwikkeld en geïmplementeerd.

PCKwadraat heeft daarop in 13 gemeenten in kaart gebracht wat gemeenten voor acties ondernomen hebben in het kader van de Pakketmaatregel, welke beleidsuitgangspunten en –keuzes zij maken en welke voorzieningen zij in (denken te) zetten (de topic-lijst voor deze inventarisatie is

---

<sup>1</sup> De de jure ingangsdatum van de Pakketmaatregel was 1/1/2009, maar doordat 2009 een overgangsjaar was wordt 1/1/2010 door de meeste gemeenten als 'startdatum' ervaren.

bijgevoegd in Bijlage II). Deze zaken zijn in beeld gebracht via beschikbare documentatie en via interviews met de verantwoordelijk beleidsmedewerker.

De gemeenten in dit onderzoek zijn Amersfoort, Beek, Deventer, Eindhoven, Haarlem, Heeze-Leende, Helmond, Landgraaf, Leiden, Maastricht, Renkum, Roermond en Rotterdam.

### **1.3 Opbouw rapport**

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt eerst kort de inhoud van de Pakketmaatregelen en de 'historie' van het bestuurlijk proces samengevat. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van de inventarisatie gepresenteerd. In hoofdstuk 4 worden daaraan conclusies verbonden. In hoofdstuk 5 wordt tenslotte kort beschouwd over een aantal zaken die in de bestuurlijke interpretatie van de conclusies een rol zouden moeten spelen. In Bijlage 1 vindt u verslagen per onderzoeksgemeente terug.

## 2 Hoe zat het ook al weer?

In dit hoofdstuk wordt in het kort op een rij gezet wat ook al weer precies de inhoud van de Pakketmaatregelen AWBZ is. Hierbij ligt het accent op de rol van gemeenten. In Bijlage 3 is de 'historie' van het beleid nog eens op een rij gezet.

### 2.1 Pakketmaatregelen

Per 1 januari 2009 voerde het rijk wijzigingen door met betrekking tot de extramurale AWBZ functies Ondersteunende en Activerende Begeleiding (OB en AB). Het rijk is tot deze wijzigingen overgegaan vanwege een noodzakelijk geachte kostenbesparing van €800 miljoen in de AWBZ, om deze voor de toekomst houdbaar en solidair te maken. De zorgfuncties OB en AB werden in de periode tot 2009 onvoorzien en onbedoeld veelvuldig gebruikt voor uiteenlopende ondersteuningsbehoeften en waren daarnaast de afgelopen jaren explosief in omvang gegroeid.

Er bestonden bij OB en AB twee varianten. Bij Begeleiding Dag ging het om groepsgewijs aangeboden programma's door een instelling, bijvoorbeeld dagopvang (sociale, arbeidmatige of creatieve activiteiten) of logeeropvang. Bij Begeleiding Algemeen ging het om persoonlijke ondersteuning van de burger met beperkingen.

Kortweg schrapte het rijk per 2009 het nog resterende deel<sup>2</sup> van de AWBZ grondslag psychosociaal inclusief de daaraan gekoppelde functie OB-dag (wijziging psychosociaal) en beperkte hij de aanspraak op de voormalige functies OB en AB (de Pakketmaatregelen) voor de zes resterende grondslagen. De pakketmaatregelen houden in dat de OB en AB samengevoegd zijn in de nieuwe functie Begeleiding (waarbij delen van de voormalige AB zijn overgegaan naar de bestaande functie Behandeling. Deze nieuwe functie Begeleiding wordt niet meer beschikbaar gesteld aan burgers met een *lichte* beperking of een beperking uitsluitend gericht op *participatie*. De functie Begeleiding kent wederom de twee varianten Algemeen en Dag. De omvang van de aanspraak op Begeleiding-algemeen wordt door de Pakketmaatregel gemaximeerd voor grote groepen klanten.

Door deze maatregelen verliest landelijk naar schatting circa een derde van alle 230.000 burgers die per 01-01-2009 Begeleiding ontvingen uit de AWBZ alle Begeleiding en nog eens een derde ontvangt minder uren Begeleiding.

Gemeenten hebben in het kader van de Pakketmaatregelen geen nieuwe taak gekregen, maar worden wel geconfronteerd met de ondersteuningsbehoefte op het terrein van maatschappelijke participatie van een groep mensen die voorheen vanuit de AWBZ werden bediend. Doordat het hier een relatief kwetsbare groep betreft komen de mensen die zijn getroffen door de Pakketmaatregel 'met stip' binnen in de rangorde van doelgroepen van het lokale Wmo-beleid. Voor gemeenten maakt dit de vraag actueel of het bestaande aanbod aan welzijnsvoorzieningen – dat immers niet is opgebouwd met de doelgroep mensen met lichte beperkingen op het netvlies – wel voldoende is toegesneden op de nieuwe doelgroep.

---

<sup>2</sup> Per 1/1/2008 was de grondslag psycho-sociaal voor OB-algemeen al komen te vervallen.

De wijziging psycho-sociaal is gepaard gegaan met een 100% overheveling van de met deze functie gemoeide AWBZ-middelen naar gemeenten. Voor de pakketmaatregelen met betrekking tot Begeleiding is van zo'n overheveling geen sprake. De Rijksoverheid heeft wel erkend dat de Pakketmaatregelen zullen leiden tot extra vraag naar gemeentelijke voorzieningen op het terrein van participatie. Er zijn daarom beperkt middelen ter beschikking gesteld om in de vraag van de nieuwe doelgroep te kunnen voorzien.

*Achtergrond: de verreikende gevolgen van 'what's in a name'?*

In dit onderzoek is ervoor gekozen om de term 'Pakketmaatregel' te hanteren als aanduiding van het onderwerp waar het over gaat. In gemeenten, echter, wordt dit onderwerp (lange tijd) aangeduid als 'ondersteunende en activerende begeleiding', wat ook een veel meer op de inhoud gerichte benaming is dan het 'institutionele' Pakketmaatregelen. Het grote nadeel is echter dat het dossier OB/AB in gemeenten al bekend was. Dezelfde benaming werd namelijk gebruik voor de eerdere maatregel omtrent de overheveling van de OB-alg op psycho-sociale grondslag. Veel gemeenten hebben zich lange tijd niet gerealiseerd dat de aan OB gerelateerde aankondigingen uit Zeker van Zorg, nu en straks echt betrekking hadden op twee inhoudelijk en qua impact in hoge mate verschillende onderwerpen. Daar komt nog eens bij dat de meeste gemeenten, die geen centrumgemeenten zijn op basis van hun ervaringen met de OB op psycho-sociale grondslag hadden geconcludeerd dat dit onderwerp (ondersteunende begeleiding) weliswaar bij aankondiging heel heftig had geleken, maar dat het in de praktijk allemaal niet zo groot bleek te zijn.

De situatie is daarbij verder gecompliceerd door de werking van de respectievelijke overgangsregelingen, die er voor zorgden dat 1/1/2008 de facto 1/1/2009 werd en 1/1/2009 de facto 2010. Veel gemeenten lijken in 2009 te hebben gedacht dat de Pakketmaatregelen – die immers vanaf 1 januari van kracht waren – schijnbaar niet tot nieuwe vragen of grote problemen leidden.

### 3 Resultaten inventarisatie

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het inventarisatie-onderzoek gepresenteerd. Dat gebeurt aan de hand van een negental vragen. In het hoofdstuk zijn hier en daar kadertjes toegevoegd met daarin een beschrijving van een activiteit in een van de onderzoeksgemeenten. Dit is bedoeld om een indruk te geven van wat er vanuit 'Pakketmaatregel'-licht zoal in gemeenten aan voorzieningen beschikbaar is/komt.

#### 1. Hoe hebben gemeenten de ontwikkeling van compensatiebeleid in het kader van de Pakketmaatregel AWBZ georganiseerd?

Bestuurlijk is overal de wethouder Wmo verantwoordelijk. Het antwoord op deze vraag voor de ambtelijke organisatie verschilt echter tussen gemeenten en lijkt in hoge mate samen te hangen met gemeentegrootte in het algemeen en de vraag of een gemeente een centrumgemeente (Maatschappelijk Opvang) is in het bijzonder.

In kleine gemeenten is het onderwerp terecht gekomen bij de beleidsmedewerkers die in de breedte verantwoordelijk zijn voor de Wmo. Zij hebben zich in vrijwel alle gevallen georiënteerd binnen regionaal opererende samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. In deze verbanden troffen zij in vrijwel alle gevallen een centrumgemeente Maatschappelijke Opvang en Verslavingsbeleid, waar een meer gespecialiseerde senior-medewerker zich bezighoudt met de pakketmaatregel. In veel van deze gemeenten was dat in eerste instantie de medewerker die zich had bezig gehouden met het dossier 'ondersteunende begeleiding op psycho-sociale grondslag'. Dat waren doorgaans degenen die zich bezig hielden met Maatschappelijke Opvang. Bij deze vanuit de inhoud gezien wat merkwaardige belegging van het dossier Pakketmaatregel lijkt het trefwoord 'ondersteunende begeleiding' een belangrijke rol te hebben gespeeld.

In een aantal gemeenten is het onderwerp 'geëmancipeerd' toen het niet zozeer te maken bleek te hebben met maatschappelijke opvang als met welzijn. Grote centrumgemeenten en grotere 'gewone' gemeenten hebben het dossier inmiddels belegd bij speciaal benoemde projectleiders (centrumgemeenten) of beleidsmedewerkers (andere gemeenten) die een achtergrond in Wmo/welzijn hebben.

#### 2. Welke acties hebben gemeenten ondernomen in het kader van de Pakketmaatregel AWBZ?

Er zijn grote verschillen in het moment waarop gemeenten zich bezighouden met het ontwikkelen van beleid op de gevolgen van de Pakketmaatregel. De eerste gemeenten zijn daarmee al bezig sinds het najaar van 2008, terwijl veel andere gemeenten zich pas in het laatste kwartaal van 2009 met het onderwerp zijn gaan bezighouden. Veel gemeenten hebben pas in de tweede helft van 2009 'ontdekt' welk inhoudelijk vraagstuk er vanaf 2010 op hen af kwam. Daarbij heeft in de praktijk het toewijzen van middelen aan gemeenten via de septembercirculaire de rol van 'trigger' gespeeld. In veel gemeenten speelt schijnbaar toch ook de logica dat extra middelen vragen om extra taken.

### *Achtergrond: Strategische communicatie*

Natuurlijk is het niet zo dat geen enkele gemeente in Nederland heeft doorgehad wat er (mogelijk) op gemeenten af zou komen. Zeker grote gemeenten, en ook bijvoorbeeld de VNG, hebben vanaf het begin de 'tweetrapsraket' uit Zeker van Zorg begrepen. Juist dit begrip heeft er echter toe geleid dat gemeenten lange tijd hebben gecommuniceerd dat zij voor zichzelf géén rol zagen in de opvang van de Pakketmaatregel. Immers, in tegenstelling tot de eerdere overheveling van de OB op psychosociale grondslag, ging het nu om het schrappen van een functie uit de AWBZ. Er is geen sprake van overheveling naar gemeenten. En eventuele extra middelen hebben geen betrekking op nieuwe taken, maar dienen ter financiering van extra volume in bestaande taken (waterbedeffecten). Dit is overigens ook de officiële communicatie geweest van VWS.<sup>3</sup>

Zeker zolang er geen middelen waren toegezegd aan gemeenten, hebben velen heel bewust de boot afgehouden. Wat dat betreft zijn de 127 miljoen euro extra – die op zich een mooie score vormden op het totaal beschikbaar compensatiebudget van 150 miljoen euro – ook een beetje een Paard van Troje geweest. Door deze middelen konden wethouders niet langer naar aanbieders, zorgvragers en gemeenteraad volhouden dat gemeenten geen taak hadden in dezen. Dat verklaart mede waarom de ontwikkeling van lokaal Pakketmaatregelbeleid na de zomer van 2009 in een stroomversnelling is geraakt. (De naderende 'deadline' zal een belangrijke(r) tweede verklaring zijn.) Ook toen nog heeft een aantal gemeenten echter gekoerst op 'er zijn geen extra middelen'. Veel wethouders beschouw(d)en de middelen voor de Pakketmaatregel namelijk als een sigaar uit eigen doos, omdat gelijktijdig met het beschikbaar stellen van deze nieuwe middelen, het macro-budget Huishoudelijke Verzorging met 127 miljoen werd gekort. In dit onderzoek zien we ook terug dat een kleine groep gemeenten de extra middelen (mede) besteed binnen de bredere Wmo.

Gemeenten hebben sindsdien vrijwel zonder uitzondering een aantal acties ondernomen:

- Via het CIZ getracht de omvang en kenmerken van de doelgroepen in beeld te krijgen
- Via MEE en aanbieders getracht inzicht te krijgen in de behoefte van de doelgroepen
- Het Wmo-loket opengesteld voor en geïnformeerd over vragen over de Pakketmaatregel
- Via aanbieders in kaart gebracht welk aanbod onder druk komt te staan
- Het College laten besluiten over een tijdelijke 'tussen- en ontwikkel'-aanpak en de inzet van middelen 2009 (en vaak ook 2010)
- (Commissies van) de gemeenteraad geïnformeerd over de Pakketmaatregelen

Voor kleinere gemeenten geldt daarbij dat zij zich hebben aangesloten bij initiatieven van de grotere centrumgemeenten.

Een aantal gemeenten heeft daarnaast – doorgaans in een later stadium - actief geprobeerd om cliënten te spreken om hun behoefte in kaart te krijgen. Daarvoor hebben zij vaak van het CIZ-

<sup>3</sup> Daarbij is er door staatssecretaris en departementale ambtenaren in media en debatten ook met enige regelmaat verwezen naar gemeenten als het ging om de gevolgen van de Pakketmaatregel. (Het CIZ heeft enige tijd in haar beschikkingen had staan dat mensen die hun begeleiding verloren zich bij hun gemeente konden melden voor compensatie). Dat klopt natuurlijk in strikte zin: gemeenten hebben vanwege de Wmo generieke verantwoordelijkheden, ook voor burgers die voorheen een AWBZ voorziening kregen. Tegelijkertijd heeft deze communicatie bijgedragen aan het beeld van veel instellingen en burgers dat de Begeleiding die niet langer op grond van de AWBZ werd geïndiceerd 'overging' naar gemeenten, net als die op psycho-sociale grondslag.



aanbod gebruikt gemaakt om op individueel niveau NAW-gegevens te verstrekken. In een aantal gemeenten zijn (steekproeven van) cliënten per brief of telefonisch benaderd. In andere gemeenten is iedereen uitgenodigd voor informatiebijeenkomsten. De respons op aanschrijven, opbellen of uitnodigen voor bijeenkomsten is overigens onveranderd laag.

Veel gemeenten hebben nog geen definitief beleid rond dit onderwerp in voorbereiding, laat staan vastgesteld. Toch hebben veel gemeenten al enige uitgangspunten geformuleerd, vaak in ofwel een raadsinformatiebrief ofwel het collegebesluit met betrekking tot de jaren 2009 en 2010. In deze besluiten worden vaak de kaders meegegeven waarbinnen de ontwikkeling moet plaats vinden.

In veel gemeenten heeft de gemeenteraad actief gevraagd naar en/of gesproken over de pakketmaatregel. Daarbij is bijna zonder uitzondering een dubbele boodschap meegegeven:

- Er mogen geen mensen in de kou staan/tussen wal en schip belanden
- Ontwikkeling van compenserende voorzieningen moet plaats vinden binnen de budgetten die het Rijk extra ter beschikking heeft gesteld.
- Er moet geen 'AWBZ-je' gespeeld worden

### **3. Hoe krijgt samenwerking tussen gemeenten en MEE en tussen gemeenten en CIZ vorm en hoe wordt deze gewaardeerd?**

Gemeenten hebben intensief contact (gehad) met zowel MEE als het CIZ.

In het geval van MEE is dat contact als prettig ervaren en in veel gevallen ook als nuttig. Gemeenten en MEE hebben zich in vrijwel alle gemeenten gezamenlijk gepresenteerd naar de potentiële doelgroepen.

De (gedachte) rol van MEE als informant over de behoefte van de doelgroep is niet helemaal goed uit de verf gekomen (zie p. 12).

Op veel plekken heeft MEE (op basis van de eigen ervaring) belangrijke input geleverd voor en intensief bijgedragen aan de beleidsontwikkeling of bijvoorbeeld discussiebijeenkomsten of inventarisatiesessies. Dit is echter niet overal het geval geweest. Dat lijkt niet zozeer aan gemeenten te liggen als aan de interne keuzes van MEE. Niet alle MEE-organisaties hebben beleidsfuncties. Daar waar ze die wel hebben, hebben ze bovenstaande rol vervuld.<sup>4</sup> Waar geen beleidsfunctie bestaat en de input van directie of consultants moet komen, is de beleidsrol van MEE in het gemeentelijk beleid kleiner.

Over de rol van en het contact met het CIZ zijn gemeenten een stuk negatiever. De informatie van het CIZ bleek van minder waarde dan gehoopt (zie p. 11). De praktische dienstverlening van het CIZ was volgens veel gemeenten niet goed (wisselende contactpersonen, bureaucratische houding, 'gedoe' over privacy, ontoegankelijke internetsite, niet werkend wachtwoord, trage helpdesk). Gemeenten die hebben geprobeerd om het CIZ op beleidsniveau te betrekken geven aan nul op het rekest gekregen te hebben. En tenslotte zijn er klachten over de kwaliteit van de indicatiestelling: deze duurt lang en is te vaak onder de maat. Hierdoor kennen alle gemeenten voorbeelden van mensen die ten onrechte hun indicatie verloren. Er zijn dan ook grote hoeveelheden

---

<sup>4</sup> Overigens heeft zich begin 2009 binnen en tussen MEE-organisaties en met VWS nog wel een discussie voltrokken over de vraag of MEE zich in dit soort processen mocht mengen (met inzet van de door VWS bekostigde extra formatie).

bezwaarschriften gekomen.<sup>5</sup> Dat is volgens deze gemeente an sich al onwenselijk, maar verlegt voor hen ook nog eens de ‘overgangs’-periode waarin onduidelijk blijft wat nu precies de omvang, kenmerken en vraag van de doelgroep zijn.

#### **4. Welke beleidskeuzes maken gemeenten in het kader van de Pakketmaatregel AWBZ?**

Hoewel de feitelijke beleidsontwikkeling op dit terrein in veel gemeenten nog in de kinderschoenen staat of zelfs nog moet beginnen, hebben veel gemeenten al wel enige uitgangspunten geformuleerd en gecommuniceerd (zie boven). Opvallend is dat gemeenten daarbij een grote mate van eenstemmigheid hebben. Bijna overal vinden we (varianten op) de volgende uitgangspunten terug:

- Eigen verantwoordelijk burger
- Niet repareren AWBZ, maar doorontwikkelen (binnen een brede integrale visie op) Wmo
- Geen zorg, maar welzijn
- Welzijn nieuwe stijl
- Aansluiten bij bestaande voorzieningen
- Niet overnemen, maar compenseren
- Niet professioneel, maar vrijwillig
- Niet individueel, maar collectief

Accentverschillen tussen gemeenten zien we natuurlijk ook. Zo stelt een deel van de gemeenten expliciet dat er geen individuele voorzieningen kunnen komen, terwijl anderen er rekening mee houden dat dit toch in beperkte mate nodig zal blijken. Een deel van de gemeenten gaat uit van gemengde voorzieningen, terwijl andere gemeenten menen dat de praktijk zal vragen om gescheiden voorzieningen voor bijvoorbeeld verstandelijk gehandicapten en GGZ-ers. Een deel van de gemeenten meent dat ‘eigenlijk alle voorzieningen er al zijn’, terwijl een ander deel meent dat het ontwikkelen van nieuwe voorzieningen noodzakelijk is.

Op een iets abstracter niveau zien we ook verschil tussen gemeenten die de Pakketmaatregel eigenlijk zien als een generieke bezuiniging en die dus uitgaan van het compenseren van alle ‘slachtoffers’ (met een veel beperkter en goedkoper aanbod) en gemeenten die meegaan in de inhoudelijke analyse van de Pakketmaatregel en die er dus vanuit gaan dat slechts een beperkt deel van de mensen die de gevolgen van de Pakketmaatregel ondervinden, ondersteuning van de gemeente zal nodig hebben.

Een behoorlijk aantal gemeenten in dit onderzoek geeft aan dat men zo snel mogelijk van het ‘perspectief’ vanuit de Pakketmaatregel af wil en de te ontwikkelen voorzieningen willen entameren vanuit regulier beleid. Veel genoemde ‘kandidaat-kapstukken’ zijn dan ‘voorkomen en bestrijden eenzaamheid en isolement’ en ‘woonservice’.

Behalve inhoudelijke beleidskeuzes is in (alle) gemeenten zichtbaar dat er ook financiële kaders worden gehanteerd: gemeenten beschouwen de compensatiemiddelen die zij van het Rijk ontvangen

---

<sup>5</sup> Overigens wordt ook bezwaar gemaakt op instigatie van aanbieders of gemeenten. Zo zijn in veel gemeenten Wmo-loketmedewerkers geïnstrueerd om goed te kijken of indicaties van ‘slachtoffers’ van de Pakketmaatregel niet ten onrechte zijn afgeschaft of verlaagd. Enkele gemeenten melden ons bovendien dat met name aanbieders van gehandicaptenzorg op grote schaal hun cliënten bewegen om bezwaar te maken.

als het budgettaire kader waarbinnen aanbod moet worden ontwikkeld. Daarbij wordt in die kaders soms overigens ook het budget HV betrokken en het 'historisch budget' welzijn.

Tenslotte blijken gemeenten in hoge mate (proberen te) doen wat zij denken dat de wetgever beoogde: niet het overnemen van zaken die uit de AWBZ zijn geschrapt maar het organiseren van ondersteuningsarrangementen op basis van de filosofie van de Wmo, met daarin centraal de reeks:

***Eigen kracht en kring > informeel netwerk > collectieve voorzieningen > individuele voorzieningen***

## **5. Op welke doelgroepen richt het beleid van gemeenten in het kader van de Pakketmaatregel AWBZ zich?**

In bijna alle gemeenten in dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de indeling in doelgroepen die HHM in oktober 2008 heeft gemaakt:

- 1 Ouderen met beginnende ouderdomsklachten, zoals vergeetachtigheid en mobiliteitsproblemen, zonder dat een duidelijke diagnose is gesteld.
  - 2 Ouderen met beginnend geheugenverlies en concentratiestoornissen die vaak kampen met gemis van partner of vrienden.
  - 3 Ouderen waarbij beginnende dementie is gediagnosticeerd, die doorgaans nog thuis wonen, vaak een partner hebben en/of mantelzorg krijgen.
  - 4 Volwassenen die als gevolg van chronische invaliderende aandoeningen beperkt zijn in de Persoonlijke Verzorging.
  - 5 Volwassenen die als gevolg van chronische invaliderende aandoeningen licht beperkt zijn in hun psychisch functioneren.
  - 6 Chronisch psychiatrische patiënten, zowel stabiel als instabiel, die niet of niet altijd zelfstandig kunnen functioneren.
  - 7 Volwassenen met somatische of psychiatrische problematiek die ondersteund worden in de gezinssituatie.
  - 8 Mensen met lichte verstandelijke beperkingen die zelfstandig of thuis bij de ouders wonen.
  - 9 Jongeren met lichte gedragsproblemen als gevolg van een lichte verstandelijke beperking, die buiten andere sectoren (zoals psychiatrie, jeugdzorg of justitie) vallen.
  - 10 Mensen met zintuiglijke beperkingen die met diverse hulpmiddelen redelijk tot goed zelfstandig kunnen wonen.
- A Jongeren die bepaalde vaardigheden moeten oefenen.
  - B Jongeren waarbij ouders vragen om de ontlasting van de gezinssituatie.
  - C Jongeren waarbij ouders niet in staat zijn het kind te ondersteunen.
  - D Jongeren die geen hulp van ouders accepteren.

Gemeenten zijn zich er in hoge mate van bewust dat de Pakketmaatregel voor hen een uitgebreidere taak betekent juist voor doelgroepen die zij niet zo goed kennen (vergelijk Op weg met de Wmo; SCP, 2010). Alle gemeenten richten zich behalve op ouderen, ook op verstandelijk gehandicapten, mensen met psychiatrische problemen en mensen met psycho-sociale problemen. Voor deze laatste groep is zelfs gezien de verwachte omvang opvallend veel aandacht. Hier speelt de eerder genoemde

'landing' van de Pakketmaatregel in de hoek van maatschappelijke opvang en ontregelde huishoudens waarschijnlijk een rol. Overigens zien we in het onderzoek dat kleinere gemeenten zich op eigen houtje vooral richten op ouderen en voor andere doelgroepen aansluiting zoeken bij regionale verbanden. Dat laat echter onverlet dat ook deze gemeenten veel meer aandacht voor de ze groepen hebben dan eerst. De regionale aansluiting is niet zozeer gemakzucht of wegorganiseren, als een gevolg van het feit dat veel aanbod – zowel professioneel als vrijwillig – zich ook op het regionale niveau bevindt.

Voor volwassenen met een somatisch probleem en/of lichamelijke handicaps en mensen met zintuiglijke beperking lijkt minder aandacht te zijn.<sup>6</sup>

In de praktijk worstelen gemeenten met de doelgroep(en) jeugdigen. De verantwoordelijkheid voor deze groep is diffuus en verspreid over provinciale Jeugdzorg, gemeentelijk preventief jeugdbeleid, lokaal veiligheidsbeleid, landelijk onderwijsbeleid etc. Gemeenten ontwikkelen – onder verwijzing naar deze zaken – nauwelijks specifiek Pakketmaatregelbeleid voor jeugdigen.

Een tweede worsteling zien we bij de doelgroep dementerenden. Hoewel gemeenten deze groep als zeer belangrijk zien, leidt het per definitie progressieve karakter van de aandoening ertoe dat gemeenten zich afvragen of deze groep niet beter af is met een plek in een AWBZ-voorziening – waar men dan voorlopig kan blijven – dan in een voorbijgaande voorziening in het gemeentelijk domein.

Een andere (type) doelgroep die in veel gemeenten nadrukkelijk op het netvlies staat betreft mantelzorgers. Gemeenten menen dat door het wegvallen van professionele begeleiding de druk op mantelzorgers drastisch zal toenemen. Zij willen zich inspannen om dat enerzijds zoveel mogelijk te voorkomen en om anderzijds waar dat toch gebeurt mantelzorgers optimaal te ondersteunen. Hoe dat in de praktijk vorm zal krijgen, wordt uit dit onderzoek niet duidelijk. Gemeenten noemen enerzijds ieder geval respijtzorg als een belangrijke vorm van mantelzorgondersteuning. Anderzijds wijzen zij op het 'ontlastende' karakter van 'dagopvang Wmo-stijl'.

Interessant is dat meerdere gemeenten hebben gewezen op een 'golfbeweging' in de aandacht voor bepaalde doelgroepen, die samenhangt met de prioritering die het CIZ heeft gemaakt in het herindicatie-project. Zo zien we dat eerst ouderen volop in beeld zijn, gevolgd door GGZ-ers en Verstandelijk Gehandicapten. Vanuit die logica mag worden verwacht dat de aandacht voor de groep jeugdigen de komende periode zal toenemen.

## **6. Op welke 'vraag' spelen gemeenten in in het kader van de Pakketmaatregel AWBZ?**

Alle gemeenten zijn de ontwikkeling van hun Pakketmaatregel-beleid begonnen met het in kaart brengen van de vraag. En alle gemeenten zijn daarmee nog steeds bezig. Het is namelijk nog nergens gelukt om 'de vraag' in beeld te krijgen. Dat wil niet zeggen dat gemeenten zich daartoe niet inspannen, integendeel. Zoals gezegd hebben alle gemeenten acties ondernomen om via het CIZ de omvang en kenmerken van de potentiële doelgroep in beeld te krijgen. Van MEE, aanbieders en

---

<sup>6</sup> Overigens zijn er – maar niet bij onze onderzoeksgemeenten – signalen dat gemeenten die instellingen voor mensen met zintuiglijke beperkingen op hun grondgebied hebben, juist in hoge mate met deze doelgroep bezig zijn. Dat is echter een worsteling, omdat bij de verdeling van middelen over gemeenten geen rekening is gehouden met dit soort concentraties van vraag.

zorgvragers-organisaties verwachtten zij inzicht in de behoefte. Beide sporen leveren tot op heden echter weinig op.

*Achtergrond: Wat waren de afspraken met CIZ?*

Door VWS is – in overleg met de VNG - met het CIZ afgesproken dat er twee typen rapportages worden geleverd. In de eerste plaats bracht het CIZ elk kwartaal de zogenaamde gemeenterapportage uit. Dit betreft een overzicht in de ontwikkeling van de extramurale begeleiding. Het CIZ onderscheidt daarbinnen naar cliëntgroepen. Het CIZ brengt deze rapportage uit voor heel het land, maar ook per gemeente.

Ten tweede rapporteert het CIZ over individuele cliënten. Afgesproken is welke gegevens wel en niet vanwege de privacywetgeving mogen worden doorgegeven. Hierbij is uitdrukkelijk gecommuniceerd tussen de partijen dat de individuele cliënt wel schriftelijk toestemming moet hebben gegeven. In gezamenlijk overleg met VNG en CIZ is overeenstemming bereikt over de zogenaamde gegevensset. De cliëntrapportage omvat de volgende gegevens: persoonsgegevens (BSN, naam, geboortedatum, geslacht), adresgegevens, gegevens van het vorige indicatiebesluit met betrekking tot begeleiding en de gegevens van het huidige indicatiebesluit met betrekking tot begeleiding. Begeleiding wordt aangegeven in zowel uren als dagdelen. Zo weet de gemeenten of de cliënt zowel begeleiding individueel of in dagdelen heeft of één van beiden. Ook wordt de datum van de gewenningsregeling aangegeven. Tevens krijgt de gemeenten een rapportage over de voortgang, dus hoeveel oproepen om al dan niet toestemming te geven, er naar cliënten zijn verstuurd en hoe de respons is.

Gemeenten moesten zelf aangeven deze rapportage te willen ontvangen. Ruim 70% van de gemeenten heeft zich hiervoor aangemeld bij het CIZ.

Gemeenten geven aan dat de gegevens van het CIZ over de omvang en kenmerken van de doelgroep maar langzaam afkomen en moeilijk interpreteerbaar zijn. De rapportages geven volgens hen geen goed beeld van de omvang van de doelgroep en zij melden dat de informatie over de kenmerken van de doelgroep die uit de CIZ-rapportages kan worden afgeleid maar in beperkte mate beleidsrelevantie heeft.

Het blijft voor gemeenten onduidelijk hoe groot de groep ‘mensen die gevolgen ondervinden van de Pakketmaatregel’ is, omdat het CIZ slechts inzicht geeft in de groep herindicaties, maar niet in de even grote groep nieuwe aanvragers.

De kenmerken van ‘deze groep’ zijn in de generieke rapportages ten tweede niet uitgesplitst naar bijvoorbeeld OB-dag en OB-alg (dat is wel gebeurd in de rapportages over individuele cliënten).

Gemeenten acht(t)en de gegevens bovendien een onbetrouwbare basis voor extrapolatie, doordat:

- het CIZ een inhoudelijke fasering heeft aangebracht in de herindicering (eerst ouderen, toen GGZ, toen VG en tenslotte jeugd)
- de groep ‘herindicaties’ kan verschillen van de groep ‘nieuwe’ klanten
- de groep cliënten die wel/geen toestemming geeft van elkaar kan verschillen

En tenslotte zeggen de CIZ-rapportages (natuurlijk) niets over de vraag of iemand zelf in zijn ondersteuningsbehoefte kan voorzien.

MEE heeft een landelijke opdracht om mensen die zijn getroffen door de pakketmaatregel te ondersteunen bij het zoeken naar alternatieven. Een van de overwegingen van die opdracht was dat

MEE zo ook systematisch zicht zou kunnen krijgen en geven op de vraag waar de resterende behoefte aan ondersteuning door de gemeente bij de doelgroep ligt. Het aantal mensen dat gebruik maakt van de dienstverlening van MEE is echter zo beperkt, dat geen (representatieve) uitspraken kunnen worden gedaan over behoeften van de doelgroep.

In de praktijk is het eerste rapport van HHM/CIZ over de omvang en categorisering van mogelijke doelgroepen (uit 2008!) lange tijd veruit de belangrijkste bron voor gemeentelijk beleid geweest. Het vervolgrapport van HHM uit 2009 – waarin werd ingegaan op de mogelijke behoeften van de doelgroepen lijkt een stuk minder te zijn ‘geland’. Recent is door Research voor Beleid in opdracht van MEE en zorgvragersorganisaties een rapport uitgebracht waarin de behoefte van cliënten en de mogelijkheden van gemeenten nader zijn geconcretiseerd. Een verdere bron van informatie over de gevolgen van de Pakketmaatregel betreft de in opdracht van VWS uitgevoerde Cliëntenmonitor.<sup>7</sup>

Of en hoe deze informatie zijn weg naar gemeenten vindt, is op basis van dit onderzoek niet te zeggen. Opvallend is verder dat gemeenten – in tegenstelling tot bij de invoering van de brede Wmo – in dit onderzoek niet of nauwelijks verwijzen naar landelijke voorbeelden of handreikingen via bijvoorbeeld invoeringwmo.nl of de VNG.

In geen enkele gemeente hebben zich overigens ‘ongelukken’ voorgedaan of grote groepen schrijnende gevallen gemeld. De vraag blijft niet alleen uit op beleidsniveau, maar ook op uitvoeringsniveau. Dat vertaalt zich op zijn beurt in een druk vanuit bijvoorbeeld zorgvragersorganisaties en zorgaanbieders die in de afgelopen maanden eerder af dan toe is genomen.

## **7. Welk aanbod bieden gemeenten aan in het kader van de Pakketmaatregel AWBZ?**

Voor een groot deel van de gemeenten is het ontbreken van inzicht in de vraag reden om (nog) geen aanbod te ontwikkelen. Dat geldt echter niet overal. Andere gemeenten kiezen ervoor om bij gebrek aan ‘echt’ inzicht te werken op basis van ‘second best’ benaderingen. Zij baseren zich dan bijvoorbeeld op informatie van aanbieders en/of op eigen analyses van de mogelijke behoefte van de doelgroepen. Gemeenten die voor deze weg kiezen zijn zich veelal bewust van de gevaren en blijven daarom inzetten op het (verder) in beeld krijgen van de vraag. Hun activiteiten zetten zij op bescheiden schaal op (eerst maar eens bewijzen dat er behoefte is) en er is veel aandacht voor monitoring en evaluatie. Kijkend naar de groep onderzoeksgemeenten, dringt de indruk zich op dat aanbodontwikkeling tot op heden vooral geschiedt in grote gemeenten (maar niet in alle). Gemeenten waar (nog) geen aanbod wordt ontwikkeld geven daarvoor als ze groot zijn de genoemde principiële reden (geen vraag = geen aanbod), terwijl kleine(re) gemeenten praktische redenen aanvoeren: zij wachten af totdat duidelijk is geworden wat ze dan moeten doen. Deze duidelijkheid verwachten zij te krijgen van ofwel grote gemeenten in de regio, ofwel vanuit het landelijke niveau.

Het aanbod dat gemeenten aanbieden kan worden onderverdeeld in individuele begeleiding, groepsgewijze dagbesteding, mantelzorgondersteuning en versterking van vrijwilligerswerk.

---

<sup>7</sup> VWS heeft daarnaast het initiatief genomen voor regiobijeenkomsten waarin wethouders werden voorgelicht over de (gevolgen van de) Pakketmaatregel. Uiteraard stond hier niet de specifieke ‘vraag’ in individuele gemeenten centraal, maar wel werden bestuurders zo goed mogelijk geïnformeerd over landelijke inzichten.

### *Individuele begeleiding*

Een eerste vorm van individuele begeleiding die gemeenten in het kader van de Pakketmaatregel aandragen betreft het aloude maatschappelijk werk (en in mindere mate het sociaal raadsliedenwerk). Wie kijkt naar de inhoud van de wegvallende AWBZ-begeleiding zal inderdaad constateren dat men met het type problemen en ondersteuning waar het omgaat in het gemeentelijk domein terecht kan bij het AMW. Of deze organisatie ook is toegerust op deze wat afwijkende doelgroep is overigens niet zeker, maar enkele gemeenten wijzen erop dat het belangrijkste verschil tussen mensen met lichte beperkingen die AWBZ-begeleiding hadden en 'gewone' kwetsbare burgers lijkt te zijn dat de eersten de weg naar de AWBZ hebben gevonden. Qua kenmerken en problemen zien deze gemeenten geen grote verschillen.

Iets meer op de doelgroepen van de Pakketmaatregel toegespitste vormen van individuele begeleiding die in vrijwel alle gemeenten worden ingezet zijn vormen van cliëntondersteuning, bijvoorbeeld door ouderenadviseurs, door MEE en door de GGZ.

Een grote groep – maar niet alle – gemeenten kent daarnaast een vorm van Huishoudelijke Hulp die speciaal is ontwikkeld voor situaties waarin individuele begeleiding wordt gevraagd. Een flink aantal gemeenten had al zo'n product (vaak onder de naam HV3) of heeft dat recent in het kader van de ontregelde gezinnen gefinancierd (Ondersteunende Begeleiding op psycho-sociale grondslag). Deze inventarisatie maakt echter duidelijk dat er ook gemeenten zijn die speciaal in het kader van de Pakketmaatregel een nieuw product definiëren en inkopen (of daarover aan het denken zijn).

Behalve de drie hierboven genoemde vormen van professionele individuele begeleiding worden in de gemeenten in dit onderzoek ook volop vrijwillige vormen aangeboden. Dat betreft enerzijds praktische ondersteuning vanuit bijvoorbeeld ouderenorganisaties, zelfhulpgroepen of bijvoorbeeld kerken of vakbonden. Anderzijds zien we een grote hoeveelheid 'maatjesprojecten' voor allerlei doelgroepen, die zich meer op de sociale dimensie van begeleiding richten.

#### **Maatjesprojecten Deventer**

De Stichting Cliëntinitiatieven Deventer en omstreken kent diverse Maatjesprojecten voor (ex) GGZ cliënten:

- De Vriendendienst, waarbij deelnemers één op één gekoppeld worden aan een vrijwilliger om iets leuks te ondernemen.
- De Afsprakenbank, waarbij vaste groepen deelnemers een keer per maand aan een vaste activiteit deelnemen onder begeleiding van een vrijwilliger.
- Het Tafelmaatjesproject, waarbij een vaste groep deelnemers éénmaal per maand te gast is bij een vaste vrijwilliger om samen de maaltijd te gebruiken.

Daarnaast worden enkele keren per jaar eenmalige activiteiten georganiseerd zoals een bezoek aan de Kerstmarkt, Deventer op stellen, etc. Ook is er een keer of vijf per jaar het Vriendencafé. Iedere keer is er een ander thema. De avond staat in het teken van gezelligheid, ontmoeting en oefening sociale vaardigheden.

### **Maatjesproject voor GGZ-cliënten Haarlem**

In de gemeente Haarlem is een Maatjesproject voor GGZ-cliënten. Het project InGeest is voor Haarlemmers die langdurig afhankelijk zijn (geweest) van de psychiatrie. Doel van dit project is het verminderen van sociaal isolement en het bevorderen van maatschappelijke participatie. Het Maatjesproject brengt een deelnemer in contact met een vrijwilliger, zodat gezamenlijk activiteiten ondernomen kunnen worden. De professionele coördinator waarborgt langdurende contacten tussen cliënt en vrijwilliger. Voor 2010 wordt uitgegaan van 50 koppels en minimaal 4 thema-avonden deskundigheidsbevordering.

De gemeente subsidieert dit project met gelden uit de pakketmaatregelen. Dit project is een bestaand project dat eerst vanuit de AWBZ en deels door de zorgaanbieder zelf werd gefinancierd.

### *Groepsgewijze dagbesteding*

Waar het gaat om het aanbieden van alternatieven voor AWBZ-dagbesteding dragen gemeenten in veel gevallen eerst hun reguliere welzijnscentra aan. Dan moet vooral worden gedacht aan buurt- en gemeenschapshuizen, maar ook bijvoorbeeld aan hobbycentra.

Aanvullend daarop zijn in gemeenten vele vormen van mogelijkheden voor ontmoeting, ontspanning en ontplooiing van mensen met lichte beperkingen aanwezig. Deze voorzieningen worden veelal gerund of tenminste bemenst door vrijwilligers of – vooral in het geval van de GGZ – door mensen uit de doelgroep zelf. Dit aanbod is doorgaans ook voor mensen zonder AWBZ indicatie toegankelijk. Een deel van dit aanbod is gekoppeld aan AWBZ-gefinancierde instellingen. Voor ouderen is bijvoorbeeld vaak geregeld dat zij als zij dat wensen gebruik kunnen maken van de zaal en het restaurant van in de gemeente aanwezige woonzorgcomplexen. Een ander deel maakt onderdeel uit van het grote maatschappelijke middenveld van bijvoorbeeld kerken, ouderenorganisaties, zelfhulporganisaties, Rode Kruis, Zonnebloem, Gilde, et cetera. Gemeenten zijn in het kader van de Pakketmaatregel meer dan voorheen gaan optreden als subsidiegever van dit soort initiatieven.

Als gemeenten zelf initiatieven laten ontwikkelen gebeurt dat in veel gevallen onder de noemer 'Huiskamer'. Het gaat om locaties die een inloopfunctie combineren met een activiteitenprogramma met een activerend en structurerend karakter. Huiskamers zien we zowel voor specifieke doelgroepen, als in een inclusieve variant. Deze laatste zijn doorgaans georganiseerd op wijkniveau.

### **Dagactiviteiten voor GGZ-cliënten Leiden**

De gemeente Leiden kreeg signalen van instellingen dat dagactiviteiten voor GGZ-cliënten dreigden te vervallen een veilige omgeving. Ondanks het aflopen van hun indicatie bleven cliënten naar de inloop komen. De gemeente had al een project gestart dat erop gericht is om het maatschappelijke steunsysteem van GGZ-cliënten via welzijnswerk te versterken en te betrekken bij hun wijk. Dat project zou het alternatief voor de inloop moeten zijn. De praktijk wijst echter uit dat dit nog niet bekend is bij cliënten. Zolang subsidieert de gemeente de dagactiviteiten voor deze doelgroep voor een x aantal maanden. De gemeente onderzoekt nog of ze hier in de toekomst een soort indicatie aan verbindt. Dat is nu nog niet nodig omdat het een voormalige groep AWBZ-cliënten betreft die via een indicatie is binnengekomen.



### De "Harteklop" Landgraaf

Sinds enkele jaren kent de gemeente Landgraaf het project de Harteklop. Vanuit een initiatief van de (toenmalig) vier Rooms Katholieke parochies in Landgraaf, is een samenwerkingsverband ontstaan tussen de plaatselijke welzijnsvereniging Welsun, de Katholieke Ouderenbonden (KBO's), de Zonnebloem, de Vincentiusvereniging, de Protestantse Gemeente Oude Mijnstreek en enkele buurt – en bewonersverenigingen.

Er zijn drie wijkontmoetingspunten. Twee daarvan fungeren als wekelijks als drempelloze "inlooplocatie", het derde ontmoetingspunt is eenmaal per twee maanden het toneel van een "open eettafel". De ontmoetingspunten worden bemenst door in totaal 20 vrijwilligers. Hun belangrijkste taak is buurtbewoners proactief te benaderen, eventuele problemen in kaart te brengen en, daar waar nodig een ondersteuningstraject te ontwikkelen waarbij zij of zelf helpen, of betrokkenen doorleiden naar professionele hulp. Heel belangrijk is ook het uitdragen van de boodschap dat mensen elkaar nodig hebben om onze samenleving een menselijk gezicht te geven.

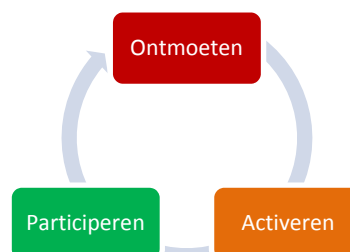
De vrijwilligers komen uit diverse organisaties/ beroepsgroepen. Harteklop wordt mede ondersteund door de gemeente Landgraaf, woningstichting Hestia, het bisdom Roemond, het Oranjefonds, de Heidemaatschappij en de stichting SOL. Zie voor meer informatie [www.binnenspel.nl](http://www.binnenspel.nl)

### De Buurtbinderij Helmond

In januari 2010 zijn drie pilots Wmo Dagbesteding van start gegaan onder de naam "De Buurtbinderij". De doelstelling van de Wmo Dagbesteding is het activeren van burgers met een (lichte) beperking, gericht op "zelfstandige" participatie in het kader van hun individuele dagbesteding:

- Wmo Dagbesteding is een collectieve voorziening, die burgers met een (lichte) beperking de mogelijkheid biedt tot structureel ontmoeten en hulp bij het zélf activeren, gericht op participatie. Het maakt in principe niet uit wát mensen met een beperking gaan doen, als ze maar iets doen dat door hen als zinvol wordt ervaren en als het maar samen met anderen is.
- De Wmo Dagbesteding vindt plaats vanuit zogenaamde "Buurtbinderijen". Hierbij wordt optimaal gebruik gemaakt van de in de wijk aanwezige zorg – en welzijnslocaties en "Buurtkamers". Ondersteuning wordt geleverd door vrijwilligers en het welzijnswerk.
- De Buurtbinderijen staan open voor iedereen met een (lichte) beperking, waarbij wel zwaartepunten kunnen worden belegd. Voor speciale doelgroepen wordt een Buurtbinderij op stedelijk niveau georganiseerd.

De nadruk bij de Wmo Dagbesteding ligt op het individueel "zelfstandig" activeren van burgers met een beperking in plaats van het voor hen organiseren van dagvullende activiteiten. Het gaat om het stimuleren van de eigen kracht, de zelfredzaamheid en mogelijkheden van de burger, in combinatie met het zo goed mogelijk benutten en eventueel verbreden van zijn persoonlijke netwerk en steunsystemen. Binnen de Buurtbinderij worden de volgende drie stappen cyclisch doorlopen:



### *Mantelzorgondersteuning*

Veel gemeenten hebben in het kader van de Pakketmaatregel gesignaleerd dat de druk op mantelzorgers van mensen die hun begeleiding verliezen of zien verminderen (of niet meer krijgen in het geval van nieuwe klanten) fors zal toenemen. Gemeenten trachten langs twee wegen om deze druk draaglijk te houden. De eerste weg betreft de directe ondersteuning van mantelzorgers. Veel gemeenten verbreden en versterken hiervoor hun aanbod aan basisfuncties mantelzorgondersteuning. Een deel van de gemeenten tracht ook kwalitatief de schaa sprong te maken naar wat Mezzo heeft beschreven als basisfuncties voor intensieve vrijwilligerszorg. De tweede weg waarop gemeenten mantelzorgers trachten te ontlasten betreft de ontwikkeling van de hierboven beschreven individuele en groepsgewijze arrangementen. Deze kunnen immers als een vorm van respijtzorg voor mantelzorgers werken. Daarmee geven gemeenten invulling aan één van de gronden die in de AWBZ bestond voor het indiceren van OB: de ontlasting van informele zorgers.

#### **Een voorbeeld van extra investeringen in mantelzorgondersteuning**

Van november 2008 tot en met november 2009 besteedt Amersfoort veel aandacht aan de positie van mantelzorgers. Dit wordt gedaan middels de campagne “In de watten ... want mantelzorgers verdienen het”. Een jaar lang vraagt de gemeente aandacht voor de positie van mantelzorgers: mensen die vaak lange tijd en intensief zorgen voor iemand in hun directe omgeving. Mensen vinden het werk dat zij doen vanzelfsprekend maar ook wel eens erg zwaar. Dit is een investering die binnen het Wmo-beleid wordt gedaan, maar samenvalt met de pakketmaatregelen. In de campagne worden mantelzorgers geattendeerd op de mogelijkheden voor ondersteuning die er in Amersfoort zijn. Zo is er bijvoorbeeld rond Sinterklaas een kaartenactie “Zwarte Piet in de watten ...” gehouden.

De gemeente is ervan overtuigd dat mantelzorgers hun werk alleen kunnen blijven doen als heel Amersfoort daarbij helpt. Het motto voor deze campagne is dan ook ‘Voor en door Amersfoort’: ondersteuning moet plaatsvinden daar waar mensen ‘gekend’ worden: in het bedrijf, de organisatie of de school waar de mantelzorger dagelijks komt, in een vereniging, kerkgenootschap of moskee waar hij/zij lid van is, vanuit het buurthuis.

Meer informatie over de campagne is te vinden op [www.steunpuntmantelzorgamersfoort.nl](http://www.steunpuntmantelzorgamersfoort.nl)

### *Vrijwilligers*

Een laatste lijn die door gemeenten wordt ontwikkeld in het kader van de Pakketmaatregel – of eigenlijk de brede Wmo – is het versterken van vrijwilligerswerk. Gemeenten realiseren zich dat dit de ‘achterkant’ betreft van de wens om voorzieningenaanbod te collectivieren en te ontprofessionaliseren. In het kader van de Pakketmaatregel zien we gemeenten, behalve gerichte wervingsacties en aanvullende subsidies aan bijvoorbeeld een Vrijwilligerspunt, vooral investeren in deskundigheidsbevordering van vrijwilligers om te kunnen werken met mensen met beperkingen.

#### **Streekzorg Westelijke Mijnstreek**

Vrijwillige inzet wordt wel het cement van de samenleving genoemd. Dit is zeker het geval in zorg en welzijn, waar vrijwilligers onmisbaar zijn. Hun dienstverlening aan c.q., ondersteuning van mensen in een kwetsbare positie als gevolg van gezondheidsbeperkingen en –problemen alsmede hun mantelzorgers is van groot belang. De dienstverlening door vrijwilligers in zorg en welzijn staat onder druk. Demografische ontwikkeling, individualisering, bezuinigingen en veranderende regelgeving in de professionele zorg evenals de druk op de subsidiering van (vrijwilligers)organisaties in zorg en welzijn.

In dit perspectief willen de organisaties die participeren in Streekzorg Westelijke Mijnstreek de efficiency, de effectiviteit en de capaciteit van hun dienstverlening vergroten door samenwerking. Dit met respect voor ieders identiteit, profiel en kwaliteiten. We willen hier concreet handen en voeten aangeven en een publiekscampagne starten om de burgers/ hun potentiële doelgroep (beter) bekend te maken met hun mogelijkheden, nieuwe vrijwilligers te werven en ketenpartners te sensibiliseren om adequaat te verwijzen. De participerende organisaties zijn: Buddyzorg Limburg, Het Nederlandse Rode Kruis (afd. WM Zuid, afdeling Sittard e.o.), MEE Zuid-Limburg, Nationale Vereniging de Zonnebloem, Partners in Welzijn, Stichting Horizon Westelijke Mijnstreek, Stichting Thuishulpcentrale De Brug en Telehulp Limburg.

## 8. Zijn de door gemeenten aangeboden voorzieningen nieuw, vernieuwd, uitgebreid of bestaand?

Veel gemeenten zijn in er in eerste instantie van uit gegaan dat het bij het opvangen van de gevolgen van de Pakketmaatregel zou (moeten) gaan om het vernieuwen van reeds in de gemeente aanwezig voorzieningen of het ontwikkelen van nieuwe voorzieningen. De veronderstelling daarbij is dat er 'gaten' zouden vallen in het van oudsher bestaande voorzieningenaanbod. Omdat één-op-één overnemen van voormalige AWBZ-voorzieningen (financieel) niet mogelijk is, moeten op Wmo-leest geschoeide voorzieningen worden ontwikkeld die de ontstane witte vlekken vullen.

Veel gemeenten hebben er daarbij voor gekozen om in afwachting van dit vernieuwde/nieuwe aanbod bestaande voorzieningen uit de AWBZ tijdelijk (voor 2009 en 2010) te continueren. Het accent in het antwoord op deze vraag is echter verschoven van 'nieuw' naar 'bestaand'. Dat komt enerzijds omdat gemeenten in toenemende mate 'ontdekken' dat er al veel aanbod bestaat dat in de vraag kan voorzien en dat ten hoogste vraagt om uitbreiding. Anderzijds wordt deze accentverschuiving gedragen door een toegenomen realisatie van de grote overlap tussen de 'nieuwe vraag van mensen die de gevolgen van de Pakketmaatregel ondervinden' en de vraag van 'gewone doelgroepen van het welzijnsbeleid'.

Inmiddels valt waar te nemen dat gemeenten de relatie tussen vraag en aanbod aan het 'afpellen' zijn. Begonnen wordt met een analyse van de vraag in welke behoeften met (uitbreiding van) bestaande voorzieningen kan worden voorzien. De behoefte die dan nog overblijft tracht men in te vullen door bestaand aanbod te vernieuwen en te versterken.

Alleen voor de beperkte behoefte die dan nog overblijft en waarin dus met (vernieuwing van) het bestaande aanbod niet kan worden voorzien, zoeken gemeenten momenteel nog naar 'nieuw' aanbod. Een flink deel van de gemeenten betwijfelt daarbij inmiddels of van deze laatste categorie überhaupt sprake is: zij constateren voorzichtig dat met vernieuwing van het bestaande aanbod misschien wel in alle behoefte (als een gevolg van de Pakketmaatregel) voorzien kan worden.

### *Achtergrond: Aanbieders en overheid hebben een 'blinde vlek' voor het maatschappelijk middenveld*

Er blijkt in veel mindere mate sprake te (moeten) zijn van het ontwikkelen van nieuwe voorzieningen dan in eerst instantie gedacht. Dit maakt eigenlijk vooral duidelijk dat 'de bril' van verschillende systemen slechts een beperkt perspectief op de werkelijkheid oplevert. Zo valt waar te nemen dat al die aanbieders en belangenorganisaties in de wereld van de AWBZ die meldden dat er grote gaten zouden vallen in het noodzakelijke voorzieningenaanbod voor mensen met lichte beperkingen vooralsnog geen gelijk hebben gekregen. Onder de 'bovenlaag' van AWBZ-voorzieningen bleek een voor hen onzichtbaar vangnet van minder professionele voorzieningen en initiatieven te bestaan. De grote revelatie voor gemeenten is – in het verlengde daarvan – dat er buiten het gemeentelijk domein allerlei initiatieven bestaan die qua inhoud en inzet van vrijwilligers tot het welzijnsdomein kunnen worden gerekend, maar die tot op heden voor gemeenten onbekend zijn geweest. Vanuit een wat meer abstract perspectief maakt dit eigenlijk met name duidelijk dat het maatschappelijk middenveld in Nederland in veel (meer) gevallen zorg draagt voor elk denkbaar aanbod dat kan passen bij maatschappelijke behoeften. Door de overheid ingerichte systemen kunnen het zicht op deze initiatieven en voorzieningen vertroebelen, vooral als deze zich op de grensvlakken tussen verschillende systemen bevinden. Dat wil echter niet zeggen dat ze er niet zijn.

## 9. Welke middelen zetten gemeenten in het kader van de Pakketmaatregel AWBZ?

Het verschuivende perspectief in het antwoord op de vorige vraag maakt dat het antwoord op deze vraag niet zomaar is te geven. Gemeenten constateren immers dat een deel van de middelen die zij reeds inzetten in de praktijk bijdraagt aan het opvangen van de gevolgen van de Pakketmaatregel. Zeker waar gemeenten expliciet kiezen voor het werken vanuit de generieke doorontwikkeling van het Wmo-beleid in plaats van een specifieke taak in de opvang van een Rijksbezuiniging zien we dan ook bestaande en nieuwe middelen in elkaar vervloeien.

Dit laat echter onverlet dat de vraag kan worden gesteld of gemeenten de extra Rijksmiddelen in het kader van de Pakketmaatregel ook hiervoor inzetten. Het antwoord op die vraag is dat vrijwel alle gemeenten melden dat zij de beschikbare middelen hebben geoormerkt voor dit doel.

Een nuancering bij dit op het oog positieve antwoord betreft dat oormerking nog niet betekent dat de middelen momenteel ook worden uitgegeven.<sup>8</sup> Een grote groep gemeenten is immers nog niet over gegaan tot het formuleren van aanbod omdat inzicht in de vraag nog ontbreekt. En waar wel aanbod is ontwikkeld (uitgebreid, vernieuwd) is zelden sprake van een dusdanige omvang dat alle middelen al zijn besteed. Men ontwikkelt immers 'op de tast' en betracht daarbij de nodige terughoudendheid. In de grote meerderheid van gemeenten liggen de beschikbare middelen voor 2009 en 2010 dan ook nog grotendeels op de plank.

### *Achtergrond: Onduidelijkheid bij gemeenten over financiën*

Bij gemeenten bestond naast aanvankelijke onduidelijkheid over de inhoud van de Pakketmaatregel, ook onduidelijkheid over de omvang en verdeling van de compensatie om de gevolgen van de Pakketmaatregel op te vangen. Dat begon met de compensatie voor het overhevelen van de OB-psychosociaal. Het betrof hier een beperkt budget, dat eerst voor alle gemeenten leek te zijn, toen voor centrumgemeenten en toen toch weer voor een klein deel voor alle gemeenten. De overheveling van middelen ging bovendien getrap met verschillende regimes voor het overgangsjaar 2008, het invoeringsjaar 2009 en de reguliere jaren vanaf 2010. Gevolg van deze getraptheid is dat er in drie opeenvolgende septembercirculaires informatie over deze middelen is opgenomen. In de septembercirculaire 2009 is daarnaast de aangekondigde 127 miljoen (BOFV 31 augustus) aan gemeenten toegekend. Een bijlage 'middelen Pakketmaatregel' is in deze circulaire logischerwijze echter niet te vinden. De middelen zijn immers gedeeltelijk toegevoegd aan het de HV-uitkering (25 miljoen) en gedeeltelijk aan het Cluster Maatschappelijke Zorg (waarvoor sowieso geen geaggregeerde overzichten bestaan). Om het extra ingewikkeld te maken is van de 102 miljoen euro die structureel beschikbaar is voor dit cluster voor 2010 1/3<sup>e</sup> deel uitgenomen en verdeeld over gemeenten die bij de invoering van de Wmo ernstig nadeel hebben gehad. Deze 34 miljoen die op verzoek van de VNG beschikbaar is gesteld, is wél opgenomen in een Bijlage bij de circulaire. Ondertussen was overigens in juni 2009 nog besloten dat er ook voor 2009 al compensatiemiddelen – in de vorm van een eenmalig implementatiebudget - voor gemeenten beschikbaar waren. Het ging landelijk om 29 miljoen, die zijn toegekend via een brief aan gemeenten in juli 2009 en zijn benoemd in de mei – en septembercirculaire 2009.

<sup>8</sup> (De minderheid van gemeenten waar wel al het geld wordt besteed zijn vrijwel zonder uitzondering de gemeenten die er voor gekozen hebben om in afwachting van nieuw beleid bestaande voorzieningen tijdelijk te continueren.)

Oormerken betreft in de meeste gevallen een 'vastzetten' van de budgetten totdat er structureel beleid is ontwikkeld. Het is geen garantie dat de middelen ook allemaal aan dit onderwerp zullen worden, wel dat de middelen beschikbaar zijn als er inhoudelijke redenen zijn om voorzieningen te financieren. Er is een flinke minderheid van gemeenten die nu al expliciet meldt dat zij de middelen inzetten voor de brede Wmo, waarbij zij wel als taak zien om (ook) mensen met lichte beperkingen waar nodig te ondersteunen met individuele of groepsgewijze arrangementen. In een aantal gemeenten wordt er in dit kader op gewezen dat de brede Wmo-budgetten onder druk (komen te) staan.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Bij het antwoord op deze vraag past bovendien een nuancering. De stelling gebrachte uitspraak dat middelen worden geormerkt voor de gevolgen van de Pakketmaatregel kon in veel gemeenten niet worden opgevolgd met een antwoord op de vraag welke middelen dit dan betreft. Geconstateerd moet worden dat voor veel (respondenten uit) gemeenten de financiering van de compensatie voor de Pakketmaatregel ondoorzichtig is, waardoor inzicht in beschikbare middelen in ieder geval bij beleidsmensen vaak helemaal niet voor handen is.

## 4 Conclusies

In dit hoofdstuk wordt een 12-tal conclusies geformuleerd die de uitkomsten van de inventarisatie in het licht van de maatschappelijke en bestuurlijke context zoals die is geschetst in het eerste hoofdstuk van dit rapport.

### **Te vroeg om gemeenten te beoordelen**

Een belangrijke eerste conclusie van dit onderzoek is dat de grote meerderheid van gemeenten nog geen structureel beleid met betrekking tot het opvangen van de Pakketmaatregelen AWBZ heeft geïmplementeerd. We hebben daarbij gezien dat een meerderheid van gemeenten wél tijdelijke arrangementen heeft getroffen. In de grote meerderheid van gemeenten zijn de voor het opvangen van de Pakketmaatregel beschikbare middelen nog niet of slechts beperkt besteed. Tegen deze achtergrond moet worden geconstateerd dat het momenteel (nog) niet mogelijk is om een oordeel te vellen over de effectiviteit en kwaliteit van de gemeentelijke inspanningen op dit terrein.

### **Gemeenten na langzame start hard aan de slag**

In het verlengde van de eerste conclusie kan worden vastgesteld dat vrijwel alle gemeenten inmiddels wel beleid in voorbereiding hebben. Daarbij wordt door gemeenten veel tijd en energie gestoken in het achterhalen van de vraag en worden uitgebreide interactieve trajecten met potentiële gebruikers en hun vertegenwoordigers, met aanbieders en met raadsleden doorlopen. Wethouders en gemeenteraden hechten inmiddels veel belang aan het onderwerp.<sup>10</sup> De grote activiteit in de laatste maanden staat in schril contrast met de weinige activiteit die (de meeste) gemeenten hebben ondernomen in pak hem beet het eerste jaar na de aankondiging van de Pakketmaatregel. We hebben gezien dat gemeenten voor deze rust redenen noemen, die lagen op het terrein van onduidelijkheid over de inhoud van de maatregelen, de rol van de gemeente en beschikbare middelen. Het beschikbaar stellen van budget in de tweede helft van 2009 is voor gemeenten aanleiding geweest om het onderwerp serieus ter hand te nemen. De naderende deadline van 1 januari 2010 heeft vervolgens het onderwerp steeds hoger op de agenda gestuwd. Daaraan heeft wellicht ook het ‘klemmend verzoek’ van de Staatssecretaris uit december bijgedragen.

Overigens moet ook benoemd worden dat een minderheid van gemeenten al vanaf een vroeg stadium actief bezig is met de gevolgen van de Pakketmaatregel.

---

<sup>10</sup> Veelzeggend is dat vrijwel alle zaken die in een publicatie uit februari 2010 – met waarschijnlijk een meting eind 2009 nog staan geformuleerd als ‘aanbevelingen richting gemeenten’ (Research voor Beleid, i.o.v. MEE et al) in de onderzoeksgemeenten van dit onderzoek inmiddels vrijwel allemaal worden gerealiseerd. daarmee kunnen we het moment waarop gemeenten echt in actie zijn gekomen redelijk precies plaatsen in het begin van 2010.

## Gemeenten nemen verantwoordelijkheid

Hoewel gemeenten nog steeds worstelen met de vraag wat nu precies hun verantwoordelijkheid in het kader van de Pakketmaatregel is, kan toch worden geconcludeerd dat zij deze proberen te nemen. Dat doen ze door veel energie te steken in het in beeld krijgen en houden van mensen die wellicht door de Pakketmaatregel in de problemen komen. Maar dat doen ze ook door in de gaten te houden welke voorzieningen financiering (dreigen te) verliezen en welke voorzieningen door extra aanloop uitbreiding van financiering nodig hebben.

Gemeenten kiezen zonder uitzondering voor het sturen op de totstandkoming van een structureel aanbod, dat afwijkt van het voormalige AWBZ-aanbod; vrijwel alle gemeenten zorgen er echter voor dat er 'niemand in de kou komt te staan' in de periode totdat dat aanbod gereed is. In veel gemeenten worden indien nodig AWBZ-voorzieningen in afgeslankte vorm gecontinueerd.

## Pakketmaatregel terecht?

Een heel dominante constatering in de uitkomsten van dit onderzoek is dat gemeenten er niet in zijn geslaagd om 'de vraag' in beeld te brengen. Duidelijk is dat de meeste gemeenten er vanuit gegaan dat het hier gaat om 'nog niet' en niet om 'nooit'. In een flink aantal gemeenten is inmiddels besloten om alle mensen die de gevolgen van de Pakketmaatregel ondervinden individueel te gaan benaderen – vaak door MEE – om in kaart te brengen wat de behoefte is. Opvallend hierbij is dat dit een koers is, die door veel gemeenten in een eerder stadium is afgewezen, omdat deze het verkeerde signaal zou uitzenden dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het overnemen van verlies aan AWBZ-indicaties.

Gemeenteraden van bijna alle onderzoeksgemeenten hebben er op aangedrongen dat 'niemand in de kou moet blijven staan'. Het aantal mensen dat 'in de kou komt te staan' is tot op heden in de onderzoeksgemeenten echter zeer beperkt en hier en daar wordt zelfs gemeld dat nieuw ontwikkeld aanbod nog niet goed wordt gebruikt. Hoewel het mogelijk is dat er mensen uit beeld zijn verdwenen en er ook nog grote hoeveelheden bezwaren lopen, dient de conclusie zich aan dat de overweging die aan de Pakketmaatregel ten grondslag lag klopte: er werd in de AWBZ gebruik gemaakt van een aanbod dat (kennelijk) niet gerekend kan worden tot noodzakelijke zorg. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat deze zorg daarmee onnuttig was. Er kan bijvoorbeeld een groot preventief effect van zijn uitgegaan, of hij kan positief hebben bijgedragen aan de kwaliteit van leven van mensen met beperkingen.<sup>11</sup>

## Wmo vormt het kader

Daar waar gemeenten bezig zijn met het ontwikkelen van beleid rond compensatie-voorzieningen voor de Pakketmaatregel (overal dus), is duidelijk dat de Wmo het kader vormt. Daaraan liggen

---

<sup>11</sup> Wél is duidelijk dat er – getuige de hoeveelheid bezwaarschriften - grote groepen 'slachtoffers' zijn die van mening zijn dat hun indicatie ten onrechte is vervallen of verlaagd. Het zou dus goed kunnen dat de zwaarste groep mensen die zijn geraakt door de Pakketmaatregel momenteel nog niet in beeld is bij gemeenten, omdat zij hun pijlen nog op de AWBZ richten. Daarnaast is er wellicht een groep mensen die het eerst zelf proberen op te lossen, hun mantelzorgers veel meer belasten en er na een aantal maanden achter komen dat het toch niet (meer) gaat en zich dan tot de gemeente wenden.

wellicht voor een beperkt deel financiële overwegingen ten grondslag: gemeenten realiseren zich dat AWBZ-je spelen te duur is. Duidelijk is echter dat inhoudelijke overwegingen een belangrijker rol spelen. Gemeenten geloven echt in 'hun' Wmo en zijn van mening dat zij met beperkte middelen in staat zullen zijn mensen die dat nodig hebben te ondersteunen bij hun maatschappelijke participatie. Kernbegrippen bij de aanpak zijn:

- Welzijn/participatie in plaats van zorg
- Eerst eigen kracht en kring, dan informele zorg & collectieve voorzieningen en dan pas individuele zorg. (Veel gemeenten sluiten deze laatste dimensie in het kader van Begeleiding zelfs helemaal uit).
- Vrijwilligers in plaats van professionals
- Welzijn nieuwe stijl

*Overweging: De verst gevorderde gemeenten hebben het minst herkenbare Pakketmaatregelbeleid*

Interessant om te zien is dat veel gemeenten in de onderzoeksgroep die het verst op weg zijn met hun beleidsontwikkeling (voornamelijk de grotere gemeenten) aangeven dat deze benadering met zich meebrengt dat zij de 'doelgroep' veel breder zijn gaan zien. Zij geven aan dat zij ontdekken dat de groep mensen die het moeilijk vinden om op eigen houtje 'mee te doen' en die gebruik willen maken van voorzieningen op het gebied van praktische begeleiding, sociaal isolement en zinvolle activiteiten veel groter is dan de beperkte groep mensen, die als gevolg van de pakketmaatregel hun AWBZ-voorziening verliezen. Bij de verschuiving van het perspectief van 'AWBZ-verliezers' naar 'alle mensen met ondersteuningsbehoefte' speelt waarschijnlijk ook de uitblijvende vraag van de smalle doelgroep een rol.

Het ontwikkelen van Pakketmaatregelbeleid in het bredere kader van de doorontwikkeling van de Wmo past natuurlijk uitstekend met wat de wetgever heeft beoogd: het schrappen van een AWBZ functie, zónder dat er sprake is van een overheveling naar gemeenten, maar waarbij wel gemeenten wél hun rol als vangnet van participatie-ondersteuning invullen voor deze (voor hen) nieuwe doelgroep. Het maakt het echter wel moeilijker om specifieke vragen te beantwoorden over wat gemeenten doen in het kader van en met de middelen voor de Pakketmaatregel. Over niet al te lang zullen beleid en middelen voor de Pakketmaatregel niet meer te herkennen zijn binnen het bredere Wmo-beleid van gemeenten.

### **Ontwikkeling tot op heden "op de tast", want aanbodontwikkeling**

De ontwikkeling van voorzieningenaanbod in gemeenten is tot nog toe langzaam verlopen. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met het gegeven dat gemeenten geen goed inzicht weten te krijgen in 'de vraag'. Omdat vraaggestuurd werken voor alle gemeenten een belangrijk uitgangspunt is (geworden), zien we dat een deel van de gemeenten principieel geen aanbod ontwikkelt, terwijl ook waar dat wel gebeurt (terecht) terughoudendheid wordt betracht. Overigens is het ook pas maart 2010 en zijn gemeenten pas 3 maanden echt aan zet. De ontwikkeling en implementatie van dit type beleid kost langer dan dat.



*Overweging: naar een balans tussen vraag- en aanbodsturing?*

Het lijkt reëel om aan te nemen dat een fors deel van mensen die door de Pakketmaatregel zijn getroffen geen duidelijke vraag aan ondersteuning door de lokale overheid zal uiten.<sup>12</sup>

We zien in het onderzoek dat dit gemeenten voor grote problemen stelt. In de afgelopen decennia is in de sociale pijler immers in hoge mate de nadruk komen te liggen op het belang van ‘vraagsturing’. Maar wat nou als er geen expliciete vraag is? Een flinke groep gemeenten ontwikkelt ‘dan maar niks’. Een andere groep kiest ervoor om dan maar aanbod te ontwikkelen ‘op de tast’. De manier waarop hiertoe wordt besloten, maakt inzichtelijk hoezeer gemeenten zijn doordrenkt van het denken in ‘vraaggestuurd’ beleid.

Het is echter de vraag of dat terecht is. Het is namelijk al lang een ervaringsgegeven dat er naar preventieve, algemene en in mindere mate collectieve voorzieningen geen duidelijk gearticuleerde vraag bestaat zolang er geen gevestigd aanbod is. De ontwikkeling van het welzijnswerk kan veel adequater worden gekenschetst als een wisselwerking tussen vraag en aanbod, dan als een vraaggestuurd tot stand gekomen systeem. Bovendien speelt hier mee dat interventies niet alleen maar waarde kunnen hebben voor individuele burgers, maar dat er ook een publiek belang mee gediend kan zijn. Veel gemeenten en belangenorganisaties geven aan dat zij van mening zijn dat (investeren in) begeleiding bijdraagt aan zelfredzaamheid en kwaliteit van leven nu, maar ook aan het voorkomen van ergere problemen nu en in de toekomst.

Al met al zien we bij gemeenten in dit onderzoek een koudwatervrees om gelijktijdig met vraag- ook aanbodgestuurd te ontwikkelen. Hoewel begrijpelijk, is dat gezien de aard en historie van het beleidsterrein waarom het hier hoofdzakelijk gaat (welzijn) niet terecht. Door aanbod en vraag in wisselwerking te brengen kan – mits goed gemonitord en indien nodig bijgestuurd – een aanbod aan voorzieningen ontstaan dat aanvullend is op eigen kracht en eigen kring enerzijds en de markt anderzijds.

## **Ontwikkeling op individueel, groeps- en vrijwilligers/mantelzorgterrein**

Gemeenten die aanbod ontwikkelen doen dat in de eerste plaats in de sfeer van individuele begeleiding, waar enerzijds professionals (maatschappelijk werk, cliëntondersteuners, gespecialiseerde begeleiding) worden ingezet en anderzijds wordt gewerkt met vrijwilligers (maatjes; vrijwillige cliëntondersteuners; zelfhulpgroepen).

Groepsgewijs aanbod zien we in vanuit buurthuizen en hobbycentra, in vrijwilligersinitiatieven voor specifieke doelgroepen en in de ontwikkeling van gemengde Huiskamers op wijkniveau.

<sup>12</sup> Uit de rapportages die MEE-organisaties overleggen over de (beperkte groep) cliënten die wél gebruik hebben gemaakt van het extra ondersteuningsaanbod van MEE ontstaat op dit punt een genuanceerd beeld: Uit trajecten bij MEE blijkt dat mensen in eerste instantie wel een ondersteuningsvraag bij gemeenten neer willen leggen maar dat als je de vraag afpelt, er hele andere, vaak creatieve oplossingen worden gevonden, bv door inzet van vrijwilligersorganisaties. Deze organisaties zullen zich op hun beurt weer tot de gemeente kunnen wenden met de vraag om extra subsidie. Op die manier is er dus geen sprake van een directe ondersteuningsvraag vanuit burgers naar gemeenten, maar komt er via een omweg toch wel degelijke een extra vraag bij gemeenten terecht.

Behalve als direct aanbod voor mensen met beperkingen, draagt dit aanbod ook bij aan de ontlasting van mantelzorgers. Gemeenten investeren daarnaast rechtstreeks in de ondersteuning van mantelzorgers en op veel plaatsen ook vrijwilligers.

### **Wel contrast met AWBZ, maar niet nieuw want al bestaand bij gemeenten of in maatschappelijk middenveld**

Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat het aanbod dat in gemeenten wordt ingezet weliswaar behoorlijk afwijkt van wat er (professioneel) in de AWBZ werd geboden, maar dat er desondanks slechts beperkt sprake is van 'nieuw aanbod'. In de praktijk blijkt tot op grote hoogte in de (geconstrueerde) behoefte te worden voorzien door enerzijds reeds bestaande gemeentelijke welzijnsvoorzieningen en anderzijds (en vooral) door een groot aanbod aan initiatieven vanuit het maatschappelijk middenveld.

Wel melden meerdere gemeenten dat mensen een steuntje in de rug nodig hebben om dit aanbod te vinden. Zij investeren dan ook in uitbreiding van de sociale kaart en het inrichten van een adequate informatie- en verwijfsfunctie.

### **Verschuiving accent van nieuw/vernieuwd naar (uitbreiding) bestaande**

Een gevolg van bovenstaande is dat gemeenten in hun beleidsontwikkeling het accent steeds meer verleggen van het laten ontwikkelen van nieuw aanbod of het grondig vernieuwen van bestaand aanbod naar uitbreiding van bestaande voorzieningen. Dat kan overigens wel leiden tot het aangaan van subsidierelaties met organisaties die tot op heden niet door de gemeente werden gefinancierd.

### **Middelen zijn beschikbaar voor de Pakketmaatregel, maar dat wil nog niet zeggen dat ze daaraan ook zullen worden uitgegeven. De middelen zullen echter niet buiten het Wmo-domein terecht komen.**

De gemeenten in dit onderzoek hebben doorgaans hun middelen nog niet besteed. Wel hebben ze de beschikbare middelen gereserveerd voor de Pakketmaatregel. Dat wil echter niet zeggen dat ze daaraan zeker worden besteed: gemeenten wachten hun beleidsontwikkeling af en bepalen op grond daarvan welke middelen nodig zijn. Een aantal gemeenten wijst daarbij nu al op de druk die op het totale Wmo-budget zal komen te staan in de komende jaren.

Gemeenten die middelen buiten het directe domein van de Pakketmaatregel gaan besteden, doen dat dan ook binnen het domein van de Wmo en onder verwijzing naar de eerder genoemde filosofie dat binnen een goed Wmo-aanbod ook wordt voorzien in de ondersteuningsbehoefte van mensen die door de Pakketmaatregel hun AWBZ-begeleiding verliezen. Of omgekeerd geformuleerd: ook de mensen met lichte beperkingen zullen worden getroffen door tekorten op andere onderdelen van de Wmo, dus het is in ieders belang om de goede balans te vinden.

Tot op zekere hoogte zijn het dus juist deze gemeenten die doen wat VWS van hen vroeg: middels de Wmo voorzien in ondersteuning bij participatie van mensen met lichte beperkingen.

## **Gewaardeerde rol MEE**

Gemeenten zijn in grote meerderheid (zeer) tevreden over de rol die MEE speelt op dit dossier. Hoewel de omvang van de groep mensen die gebruik maakt van de extra dienstverlening van MEE – en waarover zij dus kunnen rapporteren – klein is, wordt de informatie over de behoefte van deze groep ervaren als waardevol. Daarnaast blijkt MEE vanuit de eigen expertise een grote bijdrage te leveren aan lokale gedachten- en beleidsprocessen. Gemeenten waarderen daarnaast de co-operatieve houding van MEE en de wijze waarop MEE samen met gemeenten communiceert naar burgers.

## **Minder gewaardeerde rol CIZ**

Over de rol van het CIZ zijn gemeenten niet te spreken. In de eerste plaats hebben zij twijfels over de kwaliteit van de indicaties van het CIZ, die zij vaak te streng en te gemakkelijk vinden (wat gezien het enorme volume en de korte tijdsspanne niet zo vreemd zou zijn). De rapportages die het CIZ aan gemeenten levert worden door hen als ingewikkeld bestempeld. Bovendien is er maar in beperkte mate beleidsinformatie uit af te leiden. Overigens lijkt het CIZ zich wel gehouden te hebben aan de afspraken die zij heeft gemaakt met VWS (en VNG).

Wanneer aan deze zaken ook nog eens het negatieve oordeel van gemeenten over de praktische samenwerking en de bureaucratische houding wordt toegevoegd, moet worden geconstateerd dat het CIZ op dit dossier bij gemeenten een onvoldoende scoort.

## **BIJLAGE I      Verslagen per gemeente**

Amersfoort  
Beek  
Deventer  
Eindhoven  
Haarlem  
Heeze - Leende  
Helmond  
Landgraaf  
Leiden  
Maastricht  
Renkum  
Roermond  
Rotterdam

Gemeente: **Amersfoort**  
 Inwoners: 145.000 inwoners, centrumgemeente  
 Datum interview: 4 maart 2010

### Proces

De gemeente weet redelijk scherp wat zorginstellingen doen voor deze doelgroep vanuit de literatuur; het gaat vooral om individuele begeleiding en dagopvang. De gemeente heeft instellingen niet apart bevestigd. In december 2009 heeft de gemeente wel een expertmeeting georganiseerd voor de AWBZ - zorginstellingen (ouderen, gehandicapten en psychiatrie). Er was een lage opkomst, tot verbazing van de gemeente. Er kwamen maar vier á vijf mensen van de 15-20 genodigden. De aanwezigen hadden de indruk dat het wel meeviel. Ook omdat veel instellingen vorig jaar al subsidieaanvragen deden om de AWBZ - zorg individueel te kunnen continueren. Die aanvragen zijn niet ingewilligd. De gemeente wil namelijk geen "AWBZ - je" spelen. Ook niet vanwege de bezuinigingen op welzijn.

De gemeente heeft tevens bij het Wmo - loket en het Steunpunt Mantelzorg de vraag uitgezet om vragen die binnenkomen naar aanleiding van het vervallen van begeleiding te registreren en te monitoren. Het gaat om slechts enkele vragen bij mantelzorg en ongeveer vijftig vragen bij het loket (naar schatting). Die gegevens worden nu verwerkt in een rapportage.

Op basis van de gegevens van het CIZ en aanvullend van MEE Utrecht, Gooi en Vechtstreek, heeft de gemeente inzage gekregen in de achtergrond van de doelgroep en de aard van de hulpvragen. De informatie van het CIZ ervaart de gemeente als weinig inhoudelijk. Het duurt bij het CIZ lang voordat er informatie beschikbaar is en voordat er geherindiceerd is. Dat is lastig. De gemeente wil gegevens en moet daar dus lang op wachten. Alleen het aantal cliënten is bekend, niet welke doelgroepen het betreft. De verwachting is dat 400-500 cliënten in Amersfoort minder of geen begeleiding meer zal krijgen. In de laatste rapportage van het CIZ zijn er op 1 januari 2009 1900 mensen met een indicatie voor begeleiding. De verwachting landelijk is dat voor 25-30% de indicatie komt te vervallen. Dat is inclusief de mensen van wie de indicatie in ieder geval afloopt. Er zijn op 1 oktober 2010 in Amersfoort 75 mensen van wie de begeleiding in zijn geheel komt te vervallen en waarvoor ook geen andere AWBZ - zorg in de plaats komt.

Met MEE heeft de gemeente Amersfoort een goede samenwerking. MEE heeft op verzoek van de gemeente een dertigtal cliënten naar hun situatie gevraagd. Er is hiervoor een selectie gemaakt uit de lijst van het CIZ van de cliënten die toestemming hadden gegeven om hun NAW - gegevens door te geven. Er hebben 200 cliënten toestemming gegeven om hen te benaderen. Daarvan zijn er veertig geselecteerd en middels een brief benaderd. Daarvan zijn er dertig bereikt. Met de overige 170 is geen contact gezocht. Er is geselecteerd op leeftijd, van jong tot oud. De gemeente hoopt zo alle doelgroepen te bereiken. De indruk is dat ouderen het meest kwetsbaar zijn en niet zoveel mogelijkheden hebben om alternatieven te zoeken. Ouders van gehandicapte kinderen bijvoorbeeld, lijken veel weerbaarder.

De opbrengsten van het onderzoek zijn dat er oppervlakkig gezien weinig aan de hand lijkt te zijn, maar als je naar een individuele casus kijkt zie je dat veel mensen zich nog (te) weinig realiseren wat er gebeurt. Veel cliënten wisten niet goed wat er verviel aan indicaties, ook omdat ze meerdere indicaties kregen en vanwege de overgangperiode.

Mantelzorgers gaven aan dat zij meer belasting verwachten als gevolg van het vervallen van bijvoorbeeld dagopvang. MEE heeft daarnaast nog een tiental aanvragen gekregen via hun loket.

Er is tot nu toe vooral gemonitord op knelpunten, de ondersteuningsbehoefte en het onderzoeken of het huidige (collectieve) aanbod voldoet. De monitoring levert een beeld op van de kwetsbaarheid van mensen. Wat er nodig is aan ondersteuningsaanbod wil de gemeente nu nader onderzoeken. Deze aanpak betekent ook dat eventuele aanvragen voor lichte begeleiding (nog) blijven liggen. Het is onduidelijk of die vragen er al geweest zijn. Veel cliënten zijn nog in de gewenningsfase of in bezwaarprocedure, waardoor de gemeente ze niet kan vinden.

De volgende stap is om dieper de cliëntengroepen in te duiken. Er is een tijdelijke medewerker voor 12 uur per week aangesteld. Die gaat instellingen benaderen over de knelpunten en vormen van passend aanbod. De vraag is hoe aanbieders denken hun aanbod aan te passen op het informele aanbod. Dit onderzoek richt zich op de 15-20 zorgaanbieders en breder naar welzijn (Wmo - loket, welzijnsorganisatie Ravelijn met steunpunt mantelzorg en vrijwilligersloket en ouderenorganisaties). In eerste instantie worden geen organisaties als het Rode Kruis of de Zonnebloem betrokken. Die organisaties komen pas in beeld als de gemeente op zoek gaat naar een passend aanbod. De gemeente wil zoveel mogelijk aansluiten op bestaand aanbod en misschien andere vormen van aanbod organiseren.

De monitoring door MEE Utrecht, Gooi en Vechtstreek, het Zorgloket Amersfoort, welzijnsorganisatie Ravelijn als andere betrokken organisaties hebben vooral het inzicht opgeleverd dat mensen de pakketmaatregelen wel accepteren, maar nog weinig op zoek gaan naar een alternatief. Dat is ook kenmerkend voor een kwetsbare doelgroep. Helder is dat er proactief een alternatief aanbod geformuleerd moet worden, want de groep zelf kan dat niet. Onduidelijk is of het huidige aanbod toereikend is.

### Beleid

De gemeente richt zich op het domein van zorg, welzijn en wonen. Amersfoort is bezig met de opzet van woonservicegebieden. Daar heeft begeleiding ook een plek in. Het aanbod zal zich richten op bestaande welzijnachtige, collectieve oplossingen. De gemeente wil niet doelgroep - specifiek aanbod formuleren, omdat het niet om grote aantallen gaat. Maar er kan wel specifiek aanbod ontstaan voor bijvoorbeeld GGZ - cliënten. Het aanbod moet ontstaan met nieuwe middelen voor een uitbreiding of omvorming van bestaand aanbod en/of ontwikkeling van nieuw aanbod.

De gemeente sluit (nog) geen individuele vormen van begeleiding uit. Die behoefte zou bijvoorbeeld via hulp bij het huishouden kunnen worden opgelost via een HH4 (Amersfoort heeft nu een HH1 t/m 3). In dat kader wordt gemonitord of er meer vragen voor HH3 bij het loket binnenkomen.

### Financiën

De bedragen die de gemeente voor psychosociaal heeft ontvangen zijn helemaal besteed aan maatschappelijke opvang en thuisbegeleiding. Thuisbegeleiding wordt niet geïndiceerd (voorheen was het AWBZ - geïndiceerde zorg). De instelling indiceert nu zelf, waardoor er een overschrijding van vijftig procent van het budget is ontstaan.

De gemeente heeft geld bijgelegd omdat er dit jaar te weinig was. Er zijn nu gesprekken gaande over strengere prestatieafspraken. Dat is de enige subsidie die de gemeente heeft toegekend.

Daarnaast is er een pilot voor een aanpak sociaal isolement in 2010. Vooral ouderen zitten in die groep. Samen met de provincie is een vervolgvoorstel geschreven over de vraag hoe mensen uit hun sociale isolement kunnen worden gehaald.

Daar zit provinciegeld in, en geld uit de gemeentelijke compensatiemiddelen voor de AWBZ - pakketmaatregel. Het is nog onhelder hoeveel dat gaat kosten. Het betreft ongeveer €150.000 voor 2 jaar, waarvan 1 ton AWBZ - gelden. De gemeente verwacht dat mensen uit deze groep ook AWBZ begeleiding zullen verliezen of er anders aanspraak op hadden gedaan.

Het geld is in de begroting bij 'zorg' terecht gekomen. Het hele bedrag wil de gemeente besteden aan de AWBZ - maatregelen.

2009: incidenteel € 250.000,-. Dat is besteed aan thuisbegeleiding en de aanvulling daarop.

2010: incidenteel € 886.000,-. Een deel gaat dit jaar in subsidievorm naar thuisbegeleiding. De rest wordt besteed aan andere groepen. De groepen worden bepaald op basis van de resultaten van de monitoring.

2011: structureel ongeveer 1 miljoen euro.

#### Besluitvorming

De raad is geïnformeerd middels een raadsbrief. Er zijn nog geen collegebesluiten genomen. Het Wmobeleid is leidend in deze aanpak; uitgaan van eigen zelfredzaamheid, eigen netwerk versterken, etc. Er zijn twee maal rondetafelgesprekken met raadsleden georganiseerd. De Wmo-raad moet nog worden geïnformeerd.

In de tweede helft van het jaar wordt de koers ten aanzien van de inzet van middelen bepaald en dan volgt ook een collegebesluit. Dit jaar is gericht op het inventariseren, monitoren en het ontwikkelen van een passend aanbod. De gemeente gaat subsidie beschikbaar stellen voor nieuwe aanvullende initiatieven.

Gemeente: **Beek**  
Inwoneraantal: 16.586 (1/1/10)  
Datum interview: 22 februari 2010

### Proces

Eind 2008 is een inventarisatie onder de regionale zorgaanbieders van de Westelijke Mijnstreek gehouden onder aanvoering van de gemeente Sittard – Geleen. Doel van de inventarisatie was in beeld te krijgen hoeveel burgers OB ontvingen en bij welke aanbieders zij welke diensten afnamen.

De gemeente Beek heeft na de eerste aankondigingen over de Pakketmaatregel een conceptverordening gemaakt waarin werd uitgegaan van overname door de Wmo van de wegvallende ondersteunende begeleiding (OB) uit de AWBZ op basis van een individuele indicatie/ verstrekking.

Toen bleek dat dit juist niet de beleidsinstek was van VWS en dat deze bezuiniging juist bedoeld was om “onnodige” verstrekkingen een halt toe te roepen is besloten niet op individuele basis te compenseren. Tegelijkertijd is besloten schrijnende gevallen niet in de kou te laten staan. Dagbesteding oftewel de groepsvariant (OBdag) was nog niet in beeld. De focus lag geheel bij de individuele OB. Deze lijn is eind 2009 in de verordening 2010 voorgelegd aan de Wmo Raad, het College en de Raad en is door alle gremia geaccordeerd. De Raad heeft er diverse malen bij de Wethouder op aangedrongen dat niemand in de kou mocht komen te staan. Verder is er geen druk geweest vanuit de lokale zorgaanbieders en de cliëntenorganisaties. Wel is met grootste zorgaanbieder Orbis gesproken over de koers van de gemeente. Ook is er geen sprake van signalen dat de HH indicaties door de Pakketmaatregel zijn toegenomen.

Beek heeft er niet voor gekozen om via het CIZ de NAW gegevens van burgers waarvan de OB afnam of verdween te ontvangen. De cijfers van het CIZ gaven wel een globaal beeld. Van de 240 burgers die voor de Pakketmaatregel OB ontvingen heeft welgeteld 1 cliënt zich gemeld bij MEE. Veel mensen zijn “van de lijst verdwenen” door intramurale opname. Momenteel zijn er naar schatting minder dan 25 burgers die de OB totaal of gedeeltelijk verloren hebben. De rapportages van MEE Zuid Limburg hebben mede inzicht gegeven in de omvang van de problematiek en ook beleidsmatig hebben zij suggesties aangedragen.

De gemeente is er van uitgegaan dat het aanbod binnen de gemeente voldoende was om de uitval in de AWBZ op te vangen. Een goede toeleiding was het belangrijkste aandachtspunt. Hierbij werd onder andere gebruik gemaakt van een recente inventarisatie van de in de Beek aanwezige collectieve voorzieningen.

Via het zogenaamde “zorgtafeloverleg” werd bewaakt waar de uitval plaatsvond en of er sprake was van een schrijnende geval dat binnen de Wmo opgevangen moest worden. Aan het overleg dat gemiddeld 5 keer per jaar bij elkaar kwam namen de woningcorporatie, lokale zorgaanbieders, maatschappelijk werk, welzijn en de politie deel. Inmiddels is dit overleg in de structurele vorm opgeheven. Oorzaak was het ontbreken van te bespreken casussen. Door de inmiddels korte lijnen aan te houden tussen de betrokken organisaties en het gebruik van een uniform format indien afstemming nodig is wordt de gezamenlijke input en afstemming gegarandeerd. Indien nodig wordt een bijeenkomst met de relevante partners belegd.



Er is een nieuw initiatief opgericht in Westelijke Mijnstreek verband onder de naam “Streekzorg”. Lokale aanbieders van informele zorg (o.a. mantelzorg, Zonnebloem, vrijwilligerscentrale, de Brug, etc.) gaan zich gezamenlijk profileren om hun diensten beter onder de aandacht te brengen en op elkaar af te stemmen. Hiervoor wordt op regionaal niveau subsidie verstrekt met een bijdrage per deelnemende gemeente. Dit initiatief is met name in het leven geroepen om het aantal individuele indicaties af te laten nemen door een deel via Streekzorg op te pakken. De Pakketmaatregel is niet de drijfveer achter het initiatief geweest, maar kan wel helpen de gevolgen op te vangen.

### **Streekzorg Westelijke Mijnstreek**

Vrijwillige inzet wordt wel het cement van de samenleving genoemd. Dit is zeker het geval in zorg en welzijn, waar vrijwilligers onmisbaar zijn. Hun dienstverlening aan c.q., ondersteuning van mensen in een kwetsbare positie als gevolg van gezondheidsbeperkingen en –problemen alsmede hun mantelzorgers is van groot belang. De dienstverlening door vrijwilligers in zorg en welzijn staat onder druk. Demografische ontwikkeling, individualisering, bezuinigingen en veranderende regelgeving in de professionele zorg evenals de druk op de subsidiering van (vrijwilligers)organisaties in zorg en welzijn.

In dit perspectief willen de organisaties die participeren in Streekzorg Westelijke Mijnstreek de efficiency, de effectiviteit en de capaciteit van hun dienstverlening vergroten door samenwerking. Dit met respect voor ieders identiteit, profiel en kwaliteiten. We willen hier concreet handen en voeten aangeven en een publiekscampagne starten om de burgers/hun potentiële doelgroep (beter) bekend te maken met hun mogelijkheden, nieuwe vrijwilligers te werven en ketenpartners te sensibiliseren om adequaat te verwijzen. De participerende organisaties zijn: Buddyzorg Limburg, Het Nederlandse Rode Kruis (afd. WM Zuid, afdeling Sittard e.o.), MEE Zuid - Limburg, Nationale Vereniging de Zonnebloem, Partners in Welzijn, Stichting Horizon Westelijke Mijnstreek, Stichting Thuishulpcentrale De

Aangaande de dagbesteding heeft de gemeente in januari 2010 besloten gebruik te maken van twee bestaande voorzieningen. Ten eerste de Dagbesteding voor ouderen in Spaubeek bij zorgaanbieder Vivantes en ten tweede de inzet van een kleine extramurale aanbieder Zorg voor Mensen die een dagbestedingproject voor alle AWBZ doelgroepen is gestart in Meerssen. Indien nodig kunnen ouderen of mensen met een beperking voor een dagdeel per week hier gebruik van maken. De gemeente rekent op maximaal 10 burgers voor een dagdeel per week in 2010. Deze aanpak is vastgelegd in een Collegebesluit.

#### Beleid

Het geformuleerde beleid gaat uit van geen overname op basis van een individuele verstrekking, maximaal gebruik maken van de lokale collectieve voorzieningen en het opvangen van schrijnende gevallen.

#### Financiën

Compensatie: De gemeente heeft voor 2009 een totale compensatie ontvangen van € 24.000. Hoeveel is toegevoegd aan de middelen HV is niet bekend.

De compensatie 2010 bedraagt tussen de € 55.000 en € 82.000 euro. Hoeveel is toegevoegd aan de middelen HV is niet bekend.

Besteed: In 2009 minder dan € 1.000. Voor de dagbesteding 2010 is € 12.500 gereserveerd. Daarnaast wordt jaarlijks € 16.000 geïnvesteerd in Streekzorg.

### Besluitvorming

College – en/of Raadsbesluit: In de Wmo verordening 2010 is het uitgangspunt van geen individuele compensatie en het opvangen van schrijnende gevallen vastgelegd. De gewijzigde verordening is door het College en de Raad aangenomen. Daarnaast is er een Collegebesluit met betrekking tot de Dagbesteding van januari 2010. In de voorjaarsnota zullen de Raad en de Wmo Raad hierover geïnformeerd worden.

Gemeente: **Deventer**  
Inwoneraantal: 98.660 (1/1/10)  
Datum interview: 09 maart 2010

### Proces

Na de aankondiging van de Pakketmaatregel heeft de gemeente Deventer ingeschat dat het hier een thema (Ondersteunende Begeleiding/ OB) betrof dat grote impact zou kunnen hebben voor burgers met (lichte) beperkingen. Daarnaast werd de inschatting gemaakt dat het een inhoudelijk vrij technisch, gespecialiseerd thema was waarvoor de gemeente niet de benodigde expertise in huis had. Zodoende is voor het dossier Pakketmaatregel externe ondersteuning ingehuurd.

Als eerste stap is een stadsbrede inventarisatie uitgevoerd waarbij met de zorgaanbieders voor diverse doelgroepen, welzijn, vrijwilligersorganisaties, MEE, het CIZ, de Wmo Raad en cliëntenorganisaties is gesproken. De uitkomst van de brede inventarisatie was tweeledig. Ten eerste de conclusie dat op basis van de toen beschikbare gegevens slechts bij benadering en binnen bandbreedtes een schatting van het exacte aantal burgers uit Deventer die minder of geen OB zouden gaan ontvangen mogelijk was. Wel kon met behulp van met name het vooronderzoek van CIZ/ HHM in combinatie met de lokale gegevens een hoofdindeling in doelgroepen gemaakt worden (ouderen en GGZ). Ten tweede kon een eerste aanzet voor de uitgangspunten voor een eventuele beleidsontwikkeling worden gegeven.

De Raad en de Wmo Raad zijn voor het begin van de inventarisatie geïnformeerd, eigenlijk in het kielzog van de beleidsontwikkeling – en vaststelling naar aanleiding van het wegvallen van de AWBZ grondslag psychosociaal. In het Collegebesluit van 11 februari 2009 is de uitvoering van de brede inventarisatie OB en het goed informeren van alle betrokkenen vastgelegd:

Transparante en adequate informatieverstrekking over de rijkswijzigingen op het vlak van de OB/AB en de wijze waarop onze gemeente daarop inspeelt. Daarbij gaat het om drie doelgroepen, gemeenteraad en interne organisatie, de huidige zorgvragers en burgers.

Inzicht te verschaffen in de lokale en regionale gevolgen van de pakketmaatregel. Dit inzicht mee te nemen in het te ontwikkelen integrale beleid, waarbij de samenhang tussen de begeleidingsvraag van de zorgvragers, het gemeentelijke financiële kader en het alternatieve aanbod centraal staat.

De SP fractie in de Raad heeft eind 2008 haar bezorgdheid geuit over de mogelijke gevolgen van de Pakketmaatregel. Verder is er vanuit de Raad en de Wmo Raad geen grote druk gelegd op het dossier. In mei 2009 heeft het cluster ouderen van de Wmo Raad wel nog een vraag gesteld over de aanwending van de compensatiemiddelen. In juni 2009 is de Raad geïnformeerd over de inhoud van de Pakketmaatregel en de stappen die de gemeente wil nemen om de gevolgen zo goed mogelijk op te vangen.

De samenwerking met MEE is uitstekend verlopen. Over de afstemming met en de input van het CIZ is de gemeente minder tevreden.

In het laatste kwartaal van 2009 is een Collegenotitie opgesteld waarin de beleidsuitgangspunten, de te volgen koers en de bestemming van de benodigde financiële middelen zijn benoemd. Vervolgens zijn de uitkomsten van de inventarisatie en de Collegenotitie geagendeerd voor de Politieke Markt van 18 november 2009. Op die bijeenkomst hebben Raadsleden de kans gehad vragen te stellen. De

Raad heeft vervolgens op 2 december 2009 de voorgestelde uitgangspunten, acties en de inzet van de financiële middelen goedgekeurd.

### Beleid

De uitgangspunten voor het opvangen van de gevolgen van de Pakketmaatregel waren:

- ***Deventer Kracht***

De extra ondersteuningsvragen die ontstaan door het (gedeeltelijk) wegvallen van de AWBZ ondersteuning en het daaruit voortvloeiend extra beroep op de Wmo worden vanuit de “Deventer Kracht” en dan met name vanuit buurtactiveringsperspectief benaderd. Zie ter illustratie hiervan figuur 1. Centraal staat daarbij de aanname dat zowel de burger zelf, als de betrokken organisaties hun eigen verantwoordelijkheid nemen en optimaal gebruik maken van de reeds in de wijken en de stad aanwezige mogelijkheden en potenties.

- ***De Pakketmaatregelen als katalysator***

De focus is gericht op het structurele beleid met betrekking tot het type ondersteuningsvraag dat nu als het ware “vrij komt” door het verscherpte AWBZ beleid. Dat wil zeggen dat het opvangen van de burgers die nu AWBZ Begeleiding verliezen een onderdeel is van de beleidsontwikkeling en niet het centrale aandachtspunt. Hierbij wordt zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de lopende Wmo projecten en initiatieven.

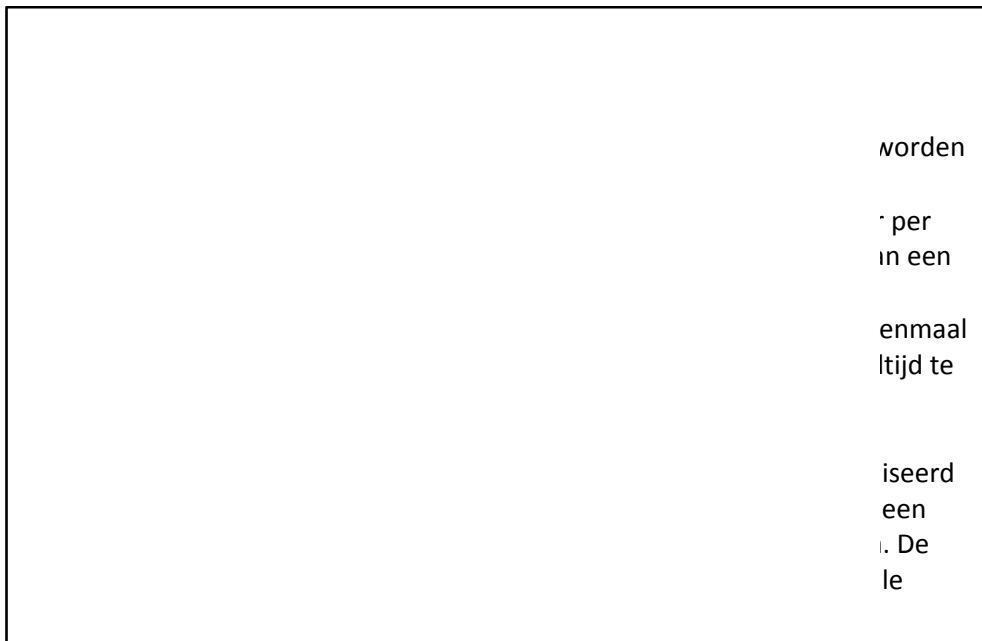
Zodoende fungeren de Pakketmaatregelen eerder als een “Wmo – katalysator” dan als een aparte beleidsuitdaging. De gemeente Deventer gaat dan ook niet ter compensatie van de wegvallende AWBZ Begeleiding, een soort individuele mini - AWBZ verstrekking in de Wmo in het leven roepen.

- ***Focus op volledige uitval en de hoofddoelgroepen***

We leggen het zwaartepunt van de beleidsontwikkeling bij de twee hoofddoelgroepen, te weten ouderen en (ex) GGZ cliënten en met name diegenen die alle AWBZ Begeleiding verliezen. Gebruik de landelijke en lokale monitoring om gaandeweg het komende jaar bij te sturen indien van toepassing.

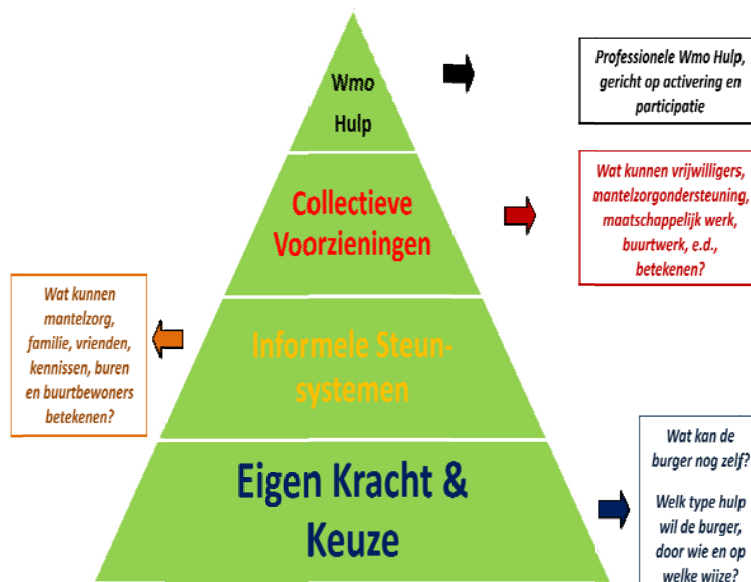
Zodoende zijn de volgende acties uitgezet:

Via het Wmo Loket (MOket) en MEE worden ouderen doorverwezen naar Focus, de welzijnsorganisatie voor Ouderen en (ex) GGZ cliënten worden doorverwezen naar de Stichting Cliënt Initiatieven. Deze stichting kan individueel via onder andere Maatjes ondersteuning leveren en kent daarnaast een inloophuis waar ook regelmatig activiteiten worden georganiseerd.



Daarnaast wordt het project “Onbeperkt Actief” van welzijnsorganisatie Raster voortgezet. Dit project beoogt burgers in de wijk te helpen zichzelf en anderen “te activeren”. Ook wordt het reeds in de stad gebruikte PGB Welzijn ingezet voor die doelgroepen die te maken krijgen met uitval door de Pakketmaatregel. Op dit PGB kan men individueel een beroep doen. Als laatste wordt rekening gehouden met een toename van de meer complexe Huishoudelijke Hulp (HH).

**Figuur 1.**



### Financiën

Compensatie: De gemeente heeft in 2009 een totale compensatie ontvangen van 180.000 €. De compensatie voor 2010 bedraagt € 415.000, exclusief de toevoeging aan de middelen HH.

Besteed: De compensatie 2009 is ingezet om het tekort op de begroting HH op te vangen, mede door het te verwachten extra beroep op de HH2. De compensatie 2010 is als volgt besteed:

- € 52.000 voortzetting Onbeperkt ACTIEF
- € 100.000 innovatiebudget (calamiteiten bij onverwacht grote vraag/schrijnende gevallen).
- Daarnaast is vanuit de Wmo middelen € 100.000 overgeheveld voor de inzet van het PGB Welzijn.
- De resterende € 263.000 zijn toegevoegd aan het Wmo budget voor de HH2.

### Besluitvorming

College – en/of Raadsbesluit: - Collegebesluit februari 2009 inventarisatie en informeren betrokkenen.  
- College – en Raadsbesluit eind 2009 Pakketmaatregel.

Gemeente: **Eindhoven**  
 Inwoneraantal: 214.036 (1/1/10)  
 Datum interview: 03 maart 2010

### Proces

In het kader van het afschaffen van de grondslag psychosociaal in de AWBZ heeft de gemeente een Projectgroep OB psychosociaal in het leven geroepen. Uit deze projectgroep is in februari 2009 de ambtelijke Projectgroep Pakketmaatregelen voortgekomen. In deze projectgroep hebben zitting: Maatschappelijke Opvang, Jeugd, Welzijn Algemeen, OGGZ en Strategie.

De projectgroep heeft een Plan van Aanpak opgesteld waarbij als eerste stap gekeken is naar de mogelijke kwalitatieve en kwantitatieve effecten van de Pakketmaatregel en welk relevant aanbod in de stad aanwezig is.

Eindhoven heeft intensief contact gehad met het CIZ, al voor het verschijnen van de rapportages. Daarnaast is de gemeente aangehaakt bij de Klankbordgroep van het Ministerie van VWS en de regionale Stuurgroep in SRE verband.

Om zicht te krijgen op de mogelijke effecten zijn diverse sporen gevolgd. Er zijn themabijeenkomsten belegd waarbij circa 40 lokale partijen betrokken waren. Ook is er in juni 2009 door de regionale SRE Stuurgroep een conferentie gehouden waarbij alle betrokken partijen uit het veld waren uitgenodigd. MEE is pas in een later stadium (augustus 2009) betrokken in de vorm van bilateraal overleg. Momenteel is er eens per 5 á 6 weken structureel contact met MEE en Lumens (Welzijn).

De inventarisatie van de mogelijke effecten is nog niet naar tevredenheid. De mogelijke behoeften van de uitvallers ten gevolge van de Pakketmaatregel zijn moeilijk in kaart te brengen. Dit komt mede door de achterstand van het CIZ bij de (her)indicaties en de nog af te wachten uitkomsten van de vele bezwaartrajecten.

De gemeente heeft wel besloten dat men burgers die getroffen worden door de Pakketmaatregel optimaal wil doorverwijzen naar MEE, mede omdat zij de sociale kaart goed kennen. Daarnaast zijn er gezamenlijk (Eindhoven: Wmo en inkomensondersteuning, MEE, Lumens en Mantelzorg Verlicht) 4 inloopsprekuren georganiseerd. Hiervoor waren op basis van de CIZ rapportages 510 burgers uitgenodigd. Slechts 29 personen hebben gebruik gemaakt van een van de inloopsprekuren. Momenteel zijn er 85 burgers die zich gemeld hebben bij MEE.

De druk vanuit de lokale aanbieders was en is beperkt. Alleen de GGZ voorziet duidelijk problemen voor haar doelgroep. Vanuit de Raad zijn met name de fracties van Groen Links en het CDA actief geweest op dit dossier. Zij hebben echter geen motie(s) ingediend. Ook de Wmo Raad heeft (nog) geen zware druk op het dossier gelegd. De gemeente heeft vanaf het begin steeds de Wmo Raad, de Participatiecommissie en de Raadswerkgroep Wmo betrokken bij de ontwikkelingen en afwegingen. Zo zijn er in de periode juni – december 2009 een viertal presentaties gegeven. Momenteel overweegt de Wmo Raad de gemeente te vragen iedereen die via het CIZ met NAW bekend is bij de gemeente te bellen of een huisbezoek af te leggen. Dit om het risico dat er een “onzichtbare groep” ontstaat te minimaliseren.

De Participatiecommissie heeft aangegeven dat er direct op signalen en knelpunten moet worden ingesprongen en pleit voor het blijven monitoren van de doelgroep en te investeren in voorlichting richting cliënten en aanbieders.

De gemeente overweegt momenteel met MEE alle burgers die via de CIZ rapportages (NAW) bekende zijn bij de gemeente op korte termijn telefonisch te benaderen.

### Beleid

De gemeente ziet de Pakketmaatregel als een kans op het ontwikkelen van effectieve ondersteuningsvormen in het kader van de Wmo. Daarom is het project Pakketmaatregel opgesplitst in de volgende deelprojecten:

1. Werving/ selectie en deskundigheidsbevordering vrijwilligers (met Lumens, de vrijwilligerscentrale en de vrijwillige hulpdienst).
2. Maatschappelijke Steunsystemen (MSS) breder inzetten dan alleen in de GGZ.
3. Wmo Dagbesteding in de vorm van Huiskamers Plus. 2010 wordt gezien als een ontwikkeljaar waarin pilots worden gestart.
4. Doorontwikkeling van de Huishoudelijke Verzorging naar Ondersteuning Thuis.
5. De doelgroep Jeugd in kaart brengen.

De verwachting is dat hier de komende maanden nog deelprojecten aan toegevoegd worden, omdat er de komende maanden meer inzicht zal komen in de effecten van de Pakketmaatregel.

Hierbij worden steeds de volgende uitgangspunten gevolgd:

- Alternatieven onderzoeken en ontwikkelen en niet pas starten als er echt helderheid is.
- De uitval uit de AWBZ wordt niet één op één middels een individuele verstrekking overgenomen.
- Eigen verantwoordelijkheid burger
- Collectief boven individueel
- Welzijn in plaats van zorg
- Inclusief beleid met vermenging van de doelgroepen
- Partnership met en tussen de lokale partners

2010 is een ontwikkeljaar. Na het aantreden van het nieuwe College en de Raad, in combinatie met meer duidelijkheid over de aard, omvang en behoefte van de getroffen en zullen een structurele visie en uitvoeringsprogramma aan het College en de Raad worden voorgelegd.

### Financiën

Compensatie: De gemeente heeft in 2009 een totale compensatie ontvangen van € 445.000. De compensatie voor 2010 bedraagt € 1.039.000. Daarnaast heeft de gemeente € 368.000 ontvangen als toevoeging aan het HV budget.

Besteed: In 2009 was het hele bedrag beschikbaar voor de Pakketmaatregel. Dit is overgeheveld naar 2010 en is uitgegeven aan programmakosten (financiering pilots en impulsen, onderzoek naar de doelgroep) en uitvoeringskosten (projectleiding). De compensatie voor 2010 is in zijn geheel opgenomen in de Wmo begroting en wordt besteed aan pilots en impulsen pakketmaatregel en investering in Wmo en Welzijn.



### Besluitvorming

College – en/of Raadsbesluit:

Op 22 december 2009 heeft het College het uitvoeringsprogramma Wmo 2010 vastgesteld waarin de compensatie Pakketmaatregel is toegevoegd aan de Wmo begroting. Op 23-02-2010 heeft het College besloten dat 2010 in het kader van de Pakketmaatregel een ontwikkeljaar is. Op een later tijdstip zullen de visie op de Pakketmaatregel, het uitvoeringsprogramma en de Wmo Dagbesteding separaat aan het College en de Raad worden voorgelegd. De Raad is hierover geïnformeerd door een Raadsinformatiebrief.

Gemeente: **Haarlem**  
 Inwoners: 150.000 inwoners, centrumgemeente  
 Datum interview: 4 maart 2010

### Proces

In februari 2009 is een vierhoekoverleg opgesteld met het Wmo loket Haarlem, Vangnet en Advies (OGGZ loket), MEE Haarlem en de gemeente. Doel van het overleg was: signalen oppikken en bespreken en oplossingen zoeken.

MEE heeft vanaf begin 2009 meetings georganiseerd voor zorgaanbieders in Zuid Kennemerland. Daar is de gemeente altijd aanwezig geweest om voorlichting te geven over de rol van de gemeente en om signalen op te pikken.

In de zomer van 2009 heeft de gemeente zich aangemeld voor het verkrijgen van de NAW gegevens bij het CIZ. Het was voor de gemeente echter onduidelijk welke informatie achter de cijfers schuil ging. Er was geen telefoonnummer van cliënten bij, geen grondslag, allemaal categorieën, onduidelijke terminologieën, dus om wie ging het? De gemeente kon uiteindelijk weinig met de gegevens. Het duurde ook lang voordat de gemeente informatie van het CIZ kreeg, ook doordat er technische problemen waren om op de site te komen.

Het college heeft onder andere vanwege de ondoorzichtige gegevens besloten cliënten individueel te laten benaderen. De gemeente heeft met het bureau Statistiek een vragenlijst opgesteld en MEE is erbij betrokken. MEE heeft de vragenlijst afgenomen. De gemeente heeft daarbij als peilgroep 360 Haarlemmers genomen, op basis van gegevens van het CIZ. De gemeente heeft via diverse kanalen, CIZ Utrecht, CIZ Driebergen en het Wmo projectleideroverleg geprobeerd om meer inzicht te krijgen in de doelgroep. Het was onduidelijk wie van het totaal van 2300 cliënten al “door de molen was” en welk deel daarvan de peilgroep van 360 betrof.

Van de 360 cliënten uit de peilgroep, hadden 220 cliënten aan het CIZ toestemming gegeven om te bellen. Daarbij was van een derde geen telefoonnummer te achterhalen. Aan de rest (ongeveer 150 cliënten) is een brief gestuurd en die zijn door MEE benaderd. Achter elk telefoontje zat een verhaal. Sommigen waren net in een verzorgingshuis geplaatst, of waren al licht dementerend. Veel wisten niet dat het speelde en hoefden dat ook niet te weten. Een forse groep schijnt een hogere indicatie te hebben gehad dan dat ze verzilverden, bijvoorbeeld een indicatie van vier dagen opvang terwijl ze maar twee dagen gingen. Nu de indicatie is teruggeschroefd merkt die groep het in de praktijk niet omdat ze eerst ook maar twee dagen gingen. In de tweede ronde heeft de gemeente slechts 55 cliënten van het CIZ doorgekregen. De ambtenaren van de gemeenten en de medewerkers van MEE merkten dat cliënten erg blij waren dat er iemand was waar ze terecht konden. Veel cliënten wisten niet dat er een indicatie school achter hun opvang. Voor veel mensen kwam naar aanleiding van de brief van de gemeente pas het besef dat er iets ging veranderen. De samenwerking met MEE is steeds vruchtbaar, goed en betrokken geweest.

De gemeente vermoedt dat er nog weinig zicht is op de omvang van de doelgroep doordat veel cliënten nog in de bezwaarfase zitten, veel ouderen die begeleiding verliezen een nieuwe indicatie aanvragen voor matig of zwaar en het voor mensen een drempel is om naar een andere locatie of

een andere groep te gaan. Daarnaast houden aanbieders cliënten vast, wellicht vanwege de mogelijke doorstroom op termijn naar zwaardere zorgtrajecten. Hoe dat financieel kan, is onduidelijk.

In september is een dialoog over de pakketmaatregelen georganiseerd tussen de wethouder, zorg- en welzijnsinstellingen, vrijwilligersorganisaties en cliëntenorganisaties. Omvang: 30 deelnemers, merendeel op directieniveau. Het was een goede bijeenkomst door te erkennen dat het een gemeenschappelijk probleem is en niet alleen van de gemeente of de zorgaanbieders. Er was de mogelijkheid tot netwerken waardoor bruisende ideeën ontstonden:

1. Een dagarrangement van het Rode Kruis in samenwerking met een zorgaanbieder. Daarvoor bestond dit aanbod al, maar was het een arrangement van de zorgaanbieder in het gebouw van het Rode Kruis. Het Rode Kruis verzorgt nu niet alleen de ruimte, maar ook vervoer, maaltijden, vrijwilligers en een koppeling naar andere Rode Kruis activiteiten. De zorgaanbieder zorgt voor professionele begeleiding en toelating van cliënten (er is geen indicatie nodig). Drie weken na de start waren er welgeteld vier klanten.
2. Een welzijnsinstelling die al huiskamerprojecten had, die ze naar dagarrangementen gaan omvormen. Sinds januari 2010 zijn er echter nog geen cliënten gekomen.
3. Maatjesprojecten om GGZ cliënten te laten participeren. De gemeente gaat een deel van de kosten subsidiëren omdat de aanpak werkt. Vaak ontstaan “succeskoppels” die jarenlang bij elkaar blijven.
4. Een inloopvoorziening voor mensen met een psychiatrische beperking in de Kookschool. De gemeente voegt €55.000 toe aan de subsidie van het Zorgkantoor. Dit ook om een verbinding met het welzijnswerk te creëren en daar de deskundigheid te bevorderen.

Daarnaast is in het Programmabureau Wmo een project mantelzorg en versterking vrijwilligerswerk gestart. Dat is ontstaan vanuit het beleidsplan Wmo, dus niet naar aanleiding van de pakketmaatregel, maar het is wel vanuit dezelfde visie, namelijk toenemende druk, ontstaan.

Zorgaanbieders hebben op eigen initiatief weinig acties ondernomen. Dit mede omdat de gemeente telkens moest antwoorden dat ze nog niet wisten hoe het gemeentelijk beleid er exact uit zou komen te zien.

### Beleid

De gemeente richt zicht op het domein maatschappelijke opvang, zorg, welzijn. Wonen staat ook op de agenda, bijvoorbeeld begeleid wonen voor autisten. De verwachting is echter niet dat die groep de begeleiding zal verliezen. De RIBW instelling heeft wel al een forse subsidieaanvraag ingediend.

De gemeente richt zich op alle doelgroepen: GGZ, OGGZ, verstandelijk, lichamelijk, ouderen, multiprobleem, jeugd (jeugd is wel de lastigste groep, omdat die erg divers is in behoeften en de gemeente alleen collectief wil aanbieden en niet individueel), etc. Ze wil een aanbod faciliteren middels collectieve voorzieningen die gesubsidieerd worden. Dat betekent dat er geen CIZ indicatie aan ten grondslag ligt, maar dat een instelling zelf een vorm van indicatie doet.

De gemeente beschouwt de huidige oplossingen als noodplannen en wil in april/mei 2010 input krijgen voor een structureel beleidskader, zowel inhoudelijk als financieel. Deze aanpak betekent dat de gemeente nieuwe middelen aan deels bestaand en vooral nieuw aanbod besteed. De aanpak

moet aansluiten op het beleidsplan Wmo; integraal, zelfredzaamheid bevorderen, eigen kracht en eigen netwerk eerst stimuleren, etc.

#### Financiën

2009: € 310.000 – incidenteel

2010: € 707.000

2011: Ruim 1 miljoen euro (dat is exclusief het psychosociale gedeelte, een deel van dit gedeelte wordt wel gebruikt voor het aanvullen van psychosociaal, ongeveer € 200.000). Ruim 1 miljoen euro is aan de Pakketmaatregel besteed. Er is nu nog een deel over van ongeveer € 350.000.

Het compensatiebedrag voor psychosociaal algemeen was € 850.000. Daarvan is € 670.000 geormerkt en € 170.000 niet. Het gehele bedrag is besteed. Sinds januari 2009 is de wachtlijst voor psychosociale hulp enorm toegenomen. Er is duidelijk een tekort aan geld in verhouding tot de ernst van de problematiek.

Er is daarnaast een subsidievoorschot gegeven aan twaalf dagarrangementen (elk hebben een capaciteit voor 12-15 personen) en er zijn prestatieafspraken gemaakt. Dat wordt in de loop van het jaar bijgesteld. Het is het risico van de gemeente als er niemand komt.

#### Besluitvorming

Er is een collegebesluit genomen in december 2009. Daarin is ook het “psychosociale probleem” opgenomen. Instellingen komen voor deze doelgroep momenteel niet uit met hun budgetten. De gemeente gaat daar verder onderzoek naar doen.

Gemeente: **Heeze - Leende**  
Inwoners: 15.000 inwoners  
Datum interview: 1 maart 2010

### Proces

De gemeente ziet als gevaar van deze bezuinigingsmaatregel dat cliënten geen (of minder uren) voorzieningen meer krijgen. Het gaat vaak om (kwetsbare) mensen die niet voor zichzelf opkomen. De cliënten worden dus weer op zichzelf aangewezen. De gemeente ervaart een duidelijk verschil met de invoering van Hulp bij het Huishouden destijds. Vanuit de gemeente is er geen contact gezocht met de professionele zorgorganisaties. Er is daardoor geen inzage in wat het aanbod onder de AWBZ was en hoe groot de oorspronkelijke doelgroep was. De gemeente weet ook niet wat de professionele organisaties hebben gedaan om hun cliënten voor te lichten.

De gemeente heeft overwogen om een zelf thema-avond voor de doelgroep te organiseren, maar heeft uiteindelijk besloten dit vooralsnog niet te doen. Dit omdat zij van mening is dat individueel bepaald dient te worden wat het benodigde plan van aanpak is.

Er zijn door de gemeente twee artikelen geschreven; een in het algemeen over wat het Loket maatschappelijke ondersteuning doet en één over de Pakketmaatregel. De taak van de gemeente is daarin omschreven als doorverwijzen naar MEE. Het eerste artikel is begin februari 2009 gepubliceerd. Daar zijn geen reacties van cliënten op gekomen.

De gemeente werkt samen met MEE ZO Brabant. Er is een vaste contactpersoon en op hoofd lijnen is er inzicht in wat MEE doet voor de doelgroep. Het is jammer dat er geen individuele persoonsgegevens uitgewisseld worden en dat alleen het resultaat van de acties die MEE onderneemt worden teruggekoppeld. De gemeente zou liever willen weten hoe de analyse wordt uitgevoerd en wat er concreet gaat gebeuren met een cliënt. Als MEE meer informatie zou geven over wat zij kunnen doen voor diverse doelgroepen, dan zou er een betere aansluiting kunnen ontstaan tussen het aanbod van MEE en van de gemeente. MEE heeft als standpunt 'het is onze taak, we regelen het wel'. Het heeft de gemeente veel moeite gekost om een afspraak op uitvoeringsniveau met MEE te krijgen. De aansluiting tussen MEE en gemeente is (nog) onvoldoende.

De gemeente heeft maar beperkt inzage in de doelgroep, eigenlijk alleen op basis van de gegevens van het CIZ. Op basis van de lijst van het CIZ, weet de gemeente echter nog niets over de zorgbehoefte van de cliënten en om welke doelgroepen het gaat. Het CIZ staat daarnaast erg op afstand, ook met bellen en doorverwijzen. Er is een hoge drempel om hen om informatie te vragen, dit wordt versterkt door de wisselende contactpersonen.

Er zijn geen subsidieaanvragen van professionele organisaties geweest. Dat maakt het voor de gemeente ook makkelijker om niet proactief voor de doelgroep actie te ondernemen.

In SRE verband (regio Eindhoven) is er overleg over de Wmo en de Pakketmaatregel. In zo'n overleg worden casussen en best practices besproken en er is een databank. De gemeente Eindhoven heeft een speciale beleidsmedewerker voor de pakketmaatregelen aangetrokken.

De Wmo - consulenten zijn momenteel bij non profit - en vrijwilligersorganisaties initiatieven aan het verzamelen die op de mogelijke vraag aansluiten. Zo wordt de sociale kaart verder ingevuld.

### Beleid

Omdat er geen tot weinig cliënten bij het Loket maatschappelijke ondersteuning hebben aangeklopt, wordt er geen prioriteit gegeven aan de ontwikkeling van nieuw beleid. Casussen worden ad hoc opgepakt. Er wordt doorverwezen naar MEE, de welzijnsorganisatie of de oplossing wordt gezocht bij (tijdelijke) inzet van Hulp bij het Huishouden.

De gemeente richt zich op alle doelgroepen. Jeugd zal een apart onderdeel worden, maar verder een gemengde aanpak. Individueel wordt bepaald wat de gemeente met een zorg behoefte kan doen. Wat is er weggevallen, wat heeft iemand nodig om aansluiting te zoeken bij de maatschappij, wat kan iemand nog zelf betalen?

De gemeente heeft dus een afwachtende houding naar cliënten en richt zich verder op wat binnenkomt via het Loket. Als er iemand aan het Loket komt wordt er naar oplossingen gezocht om ondersteuning te bieden. Dat wordt individueel bekeken. Er zijn tot nu toe zes cliënten geweest bij het Loket, vier hebben we geïndiceerd met een soort tijdelijke HH2 plus van 6-8 weken. Deze cliënten hebben daarnaast informatie gekregen over andere vormen van ondersteuning of begeleiding. Twee andere cliënten zijn naar MEE doorverwezen, maar er is geen (individuele) terugkoppeling geweest wat er voor de cliënt is geregeld. Wel wordt er regelmatig op hoofdlijnen een terug koppeling door MEE gegeven.

De gemeente wil meer collectief gaan aanbieden (zoals een eetpunt en ontmoetingspunt), omdat de gemeente op de lange termijn immers geen individueel alternatief kan bieden. De individuele aanpak is een voorlopige aanpak. De gemeente wil uiteindelijk de nieuwe middelen aan bestaand aanbod besteden. Het bestaande aanbod moet aangepast worden zodat het aanbod toegankelijk wordt voor deze groep cliënten. Er komt dan een collectief aanbod op het gebied van zorg en welzijn. Daar kunnen de signaalfuncties dan ook ondergebracht worden.

De gemeente heeft met professionals en vrijwilligersorganisatie gesproken over een mogelijke signaleringsfunctie. De gemeente wil signaleringsteams gaan organiseren, maar dat staat nog in de kinderschoenen. Daarnaast speelt ook het idee om bijvoorbeeld op collectieve basis dagbesteding te organiseren.

### Financiën

€ 11.000,- is ter compensatie voor OB uitgekeerd, deze middelen zijn gebruikt voor op maat oplossingen. De financiële middelen zijn geormerkt overgenomen.

Het geormerkte deel is volledig besteed aan de vier cliënten. Als er meer cliënten komen, wordt dat betaald uit het budget Hulp bij het Huishouden.

### Besluitvorming

Er zijn door de Raad moties ingediend en aangenomen, maar die worden pas na de verkiezingen uitgewerkt.

De participatieraad heeft haar zorgen geuit over de Pakketmaatregel, heeft inhoudelijk vragen gesteld over dit thema en aangegeven wat de gevolgen kunnen zijn.

Gemeente: **Helmond**  
Inwoneraantal: 88.338 (1/1/10)  
Datum interview: 24 februari 2010

### Proces

Bij het wegvallen van de AWBZ grondslag psychosociaal is de gemeente in gesprek gegaan met de relevante aanbieders van de Maatschappelijke Opvang (MO) en later ook voor de ontregelde huishoudens (Savant). De beschikbare middelen zijn een op een ingezet bij de MO (woonbegeleiding “opgeplust”) en voor de ontregelde huishoudens. Een aanbesteding is overwogen maar er is destijds gekozen voor een tijdelijke constructie. Onlangs is echter wel een aanbestedingstraject gestart voor de ondersteuning van ontregelde huishoudens. De compensatiemiddelen voor de doelgroep Maatschappelijke opvang, die zijn toegevoegd aan de decentralisatieuitkering, worden op basis van subsidieverstrekking besteed.

In het kader van de Pakketmaatregel heeft de gemeente externe ondersteuning ingehuurd om een inventarisatie uit te voeren naar de aard en omvang van de getroffen doelgroep. De resultaten waren onbevredigend. Belangrijkste oorzaak hiervan is dat de herindiceringen door het CIZ later dan gepland op gang kwamen en de effecten van de maatregel feitelijk pas begin 2010 zichtbaar zijn. De looptijd van het onderzoek betrof juli – oktober 2009.

Vervolgens is de vraag “Wat willen we?” voorgelegd aan het College en de Raad. Dat heeft geleid tot een principe uitspraak dat er niet meer geld dan de door het Rijk verstrekte compensatie ten behoeve van dit thema zal worden aangewend.

Er heeft geen rondetafel overleg met de aanbieders plaatsgevonden. Via de reguliere contacten werden wel signalen ontvangen. De aanbieders maakten zich zorgen. Vanuit de Wmo Werkgroep en de Raad werden wel vragen gesteld, maar er was geen sprake van zware druk. Deze druk was er wel op het HV dossier, met name vanuit financieel perspectief.

De rol van MEE en het CIZ is beperkt geweest. De eerste meldingen via MEE kwamen pas begin 2010 binnen. Momenteel is er sprake van 10 – 15 meldingen bij MEE. MEE heeft wel de gemeentelijke consulenten geïnformeerd en er zijn contactgegevens uitgewisseld. Nieuwe gegevens zijn binnen: 32 nieuwe meldingen tussen januari en maart, waarvan in 7 gevallen (nog) geen alternatief is gevonden.

### Beleid

De gemeente heeft gekozen voor een radicaal visie - ontwikkeltraject met betrekking tot de Huishoudelijke Verzorging (HV), waarbij de Pakketmaatregel werd meegenomen. Aanleiding hiervoor waren de structurele begrotingsproblemen bij de HV. Er is een grote Werkgroep opgericht met externe ondersteuning. In de werkgroep zaten lokale zorgaanbieders, raadsleden, welzijn, cliëntvertegenwoordigers en Buurtzorg. Hierdoor is vanaf de start gewerkt aan een optimaal draagvlak en de bereidheid om samen te werken aan een nieuwe koers.

Dit heeft geleid tot het zogenaamde “Helmond Model” voor Hulp bij het Huishouden (HbH). Hierbij worden in plaats van HbH de nieuwe producten Persoonlijke Ondersteuning en Maatwerk aangeboden.

Het model is als volgt ingericht:

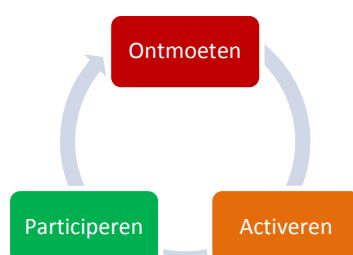
- Versterken van de Helmondse infrastructuur maatschappelijke steunsystemen
- Collectief aanbieden van enerzijds boodschappendienst, broodmaaltijdbereiding/-bezorging en was- en strijkservice en opvoedingsondersteuning, hulp bij administratie en anderzijds maatjes- en gidsprojecten en (diverse vormen van) sociale activiteiten waaronder Wmo Dagbesteding onder de naam “Buurtbinderij” (zie verder).
- Product Maatwerk: Actief op klantniveau helpen organiseren van ondersteuning op basis van de driehoek eigen kracht, potentiële maatschappelijke steunsystemen en professionele hulp
- Product Persoonlijke Ondersteuning: Waar nodig bieden van individuele ondersteuning bij het organiseren én voeren van het huishouden, het opstellen van een dag- en weekplanning en indien collectieve arrangementen geen uitkomst bieden van hulp bij bijvoorbeeld administratie en begeleiding naar instanties en sociale activiteiten. Hiermee is middels aanbesteding een nieuw product in het leven geroepen voor ontregelde huishoudens. Dat was geen verplichting, maar is een lokale keuze geweest.
- Buurtbinderij: ontmoeting en dagbesteding voor inwoners met lichte beperkingen waarbij aangesloten wordt op bestaande activiteiten door welzijn -, zorg - en vrijwilligersorganisaties.

### De Buurtbinderij Helmond

In januari 2010 zijn drie pilots Wmo Dagbesteding van start gegaan onder de naam “De Buurtbinderij”. De doelstelling van de Wmo Dagbesteding is het activeren van burgers met een (lichte) beperking, gericht op “zelfstandige” participatie in het kader van hun individuele dagbesteding:

- Wmo Dagbesteding is een collectieve voorziening, die burgers met een (lichte) beperking de mogelijkheid biedt tot structureel ontmoeten en hulp bij het zélf activeren, gericht op participatie. Het maakt in principe niet uit wát mensen met een beperking gaan doen, als ze maar iets doen dat door hen als zinvol wordt ervaren en als het maar samen met anderen is.
- De Wmo Dagbesteding vindt plaats vanuit zogenaamde “Buurtbinderijen”. Hierbij wordt optimaal gebruik gemaakt van de in de wijk aanwezige zorg – en welzijnslocaties en “Buurtkamers”. Ondersteuning wordt geleverd door vrijwilligers en het welzijnswerk.
- De Buurtbinderijen staan open voor iedereen met een (lichte) beperking, waarbij wel zwaartepunten kunnen worden belegd. Voor speciale doelgroepen wordt een Buurtbinderij op stedelijk niveau georganiseerd.

De nadruk bij de Wmo Dagbesteding ligt op het individueel “zelfstandig” activeren van burgers met een beperking in plaats van het voor hen organiseren van dagvullende activiteiten. Het gaat om het stimuleren van de eigen kracht, de zelfredzaamheid en mogelijkheden van de burger, in combinatie met het zo goed mogelijk benutten en eventueel verbreden van zijn persoonlijke netwerk en steunsystemen. Binnen de Buurtbinderij worden de volgende drie stappen cyclisch doorlopen:





Hierbij is nadrukkelijk een koppeling gemaakt met de gemeentelijke woonservicediensten.

#### Financiën

Compensatie: De gemeente heeft voor 2009 een totale compensatie ontvangen van € 234.557,- voor doelgroep maatschappelijke opvang en € 92.972,- voor ontregelde huishoudens. Deze middelen zijn in 2009 volledig ingezet. Voor 2010 heeft de gemeente € 346.800 aan compensatie ontvangen. Hoeveel is toegevoegd aan de middelen HV is niet bekend.

Besteed: 2009: Maatschappelijke Opvang: € 234.557,-  
Ontregelde Huishoudens: € 92.972,-  
2010: Investering Dagbesteding Buurtbinderij: € 250.000  
Investering Maatschappelijke Steunsystemen: € 96.800

#### Besluitvorming

College – en/of Raadsbesluit: College – en Raadsbesluit eind 2009 over de inzet van de middelen en de uitgangspunten.

Gemeente: **Landgraaf**  
Inwoneraantal: 38.542 (1/1/10)  
Datum interview: 05 maart 2010

### Proces

De gemeente Landgraaf is de trekker van de regionale werkgroep Pakketmaatregel Parkstad. Allereerst is er een inventarisatie gehouden wat de mogelijke gevolgen voor de regio zouden kunnen zijn. Dit is gebeurd in de vorm van een denktank. In deze denktank hebben de Parkstadgemeenten, zitting, de zorgaanbieders, MEE en de welzijnsaanbieders.

Vanuit de denktank zijn 4 subgroepen opgezet, per 4 hoofddoelgroepen, te weten ouderen, GGZ, jeugd en gehandicapten. De voorzitters van deze subgroepen zijn onder andere de maatschappelijke partners.

In een Werkconferentie, bezocht door afgevaardigden van maatschappelijke partners, cliëntenparticipatie, politiek en ambtenaren zijn de bevindingen per doelgroep gepresenteerd. Deze bevindingen vormden bouwstenen voor een regionale beleidsnotitie. Hoofdthema was: "Wat zijn de effecten van de pakketmaatregelen AWBZ en wat is er nodig om lokaal de juiste beleidskeuzes te maken?". De conclusie van de werkgroep eind 2009/ begin 2010 was dat iedere gemeente zelf lokaal beleid zou ontwikkelen en dat men wel van elkaars "beste practices" kan leren en dat er behoefte bestaat om de ontwikkelingen als gevolg van de Pakketmaatregel gezamenlijk te monitoren. De werkgroep blijft in stand om samen te kunnen monitoren, elkaars acties te kunnen volgen en van elkaar te kunnen leren.

De Raad is door middel van een Raadsbrief geïnformeerd over de voorgenomen uitgangspunten en acties. De SP fractie heeft in december 2009 een motie ingediend waarin zij vragen wat er gaat gebeuren voor het te laat is. Daarop is nogmaals aangegeven op welke wijze Landgraaf de gevolgen van de pakketmaatregelen samen met de Parkstad gemeenten volgt en in welke richting gedacht wordt waar het gaat om te maken keuzes.

Bij MEE hebben zich voor Landgraaf 6 mensen gemeld. De CIZ rapportages (inclusief NAW) geven 80 getroffen en aan voor Landgraaf. De gemeente geeft aan de cijfers van het CIZ te beperkt te vinden. Ze zeggen te weinig over waarom de OB wegvalt en wat de individuele behoefte van de cliënt is om de uitval eventueel op te vangen. Daarom is er regionaal een monitor ontwikkeld die bij de aanbieders begin februari 2010 is uitgezet. Tot nu geen reacties ontvangen. De signalen van de aanbieders blijven beperkt tot algemene opmerkingen. Concrete casussen worden nog niet aangeleverd.

In de tweede helft van december 2009 en in de eerste helft van januari 2010 heeft de gemeente nog een gespreksronde gehouden met de maatschappelijke partners.

De Projectgroep Wmo waarin de Wmo cliëntgroepen zijn vertegenwoordigd is vanaf de start goed bij alle ontwikkelingen betrokken. Ook het innovatieplatform met de lokale maatschappelijke partners is vanaf het begin geïnformeerd. De algehele conclusie is steeds dat er nog te weinig concreet zicht is op de gevolgen.

Als risico ziet men de onzichtbare groep. Die burger die eigenlijk wel een bepaalde vorm van ondersteuning nodig heeft, maar de weg niet kan vinden naar de instanties. Gevaar is dat vervolgens de problematiek verergert.

Aanbieder Meander (ouderenzorg) heeft een initiatief ontwikkeld waarbij zij voor de prijs van een uur HV (21,85 euro) exclusief vervoer en maaltijd een dagdeel Dagbesteding aanbiedt.

De gemeente ziet dit in individuele gevallen als mogelijk vangnet. Het is niet de bedoeling om dit als standaard pakket aan te bieden. Afhankelijk van de behoefte en de reeds bestaande voorzieningen zal er een keuze worden gemaakt voor eventuele alternatieven voor dagbesteding.

Daarnaast kent Landgraaf "Harteklop", een laagdrempelige inloopvoorziening op diverse locaties verspreid door Landgraaf vanuit de parochies van de Rooms Katholieke Kerk. Daarnaast zijn de corporaties in samenwerking met welzijnsorganisatie Welsun op een aantal locaties in de gemeente bezig met huiskamerprojecten. Het doel van dit soort projecten is om senioren uit het complex en uit de directe omgeving bij elkaar te brengen in een ontmoetingsruimte. Achterliggende gedachte is dat vereenzaming onder de senioren op deze manier kan worden tegengegaan. Ook dragen de huiskamers eraan bij dat senioren zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen.

### **De " Harteklop" Landgraaf**

Sinds enkele jaren kent de gemeente Landgraaf het project de Harteklop. Vanuit een initiatief van de (toenmalig) vier Rooms Katholieke parochies in Landgraaf, is een samenwerkingsverband ontstaan tussen de plaatselijke welzijnsvereniging Welsun, de Katholieke Ouderenbonden (KBO's), de Zonnebloem, de Vincentiusvereniging, de Protestantse Gemeente Oude Mijnstreek en enkele buurt – en bewonersverenigingen.

Er zijn drie wijkontmoetingspunten. Twee daarvan fungeren als wekelijks als drempelloze "inlooplocatie", het derde ontmoetingspunt is eenmaal per twee maanden het toneel van een "open eettafel". De ontmoetingspunten worden bemenst door in totaal 20 vrijwilligers. Hun belangrijkste taak is buurtbewoners proactief te benaderen, eventuele problemen in kaart te brengen en, daar waar nodig een ondersteuningstraject te ontwikkelen waarbij zij of zelf helpen, of betrokkenen doorleiden naar professionele hulp. Heel belangrijk is ook het uitdragen van de boodschap dat mensen elkaar nodig hebben om onze samenleving een menselijk gezicht te geven.

De vrijwilligers komen uit diverse organisaties/ beroepsgroepen. Harteklop wordt mede ondersteunt door de gemeente Landgraaf, woningstichting Hestia, het bisdom Roemond, het Oranjefonds, de Heidemaatschappij en de stichting SOL.

Zie voor meer informatie [www.binnenspel.nl](http://www.binnenspel.nl) en

<http://video.t36.nl/services/player/bcpid57825838001?bctid=67951261001>

Binnen Landgraaf wordt getracht de participatiegedachte zoveel mogelijk na te streven. Daar waar mogelijk worden verschillende doelgroepen bijeen gebracht.

Ten behoeve van de Pakketmaatregel heeft Landgraaf MEE gevraagd voorlichting te geven op de diverse locaties van Harteklop. Hier zijn 60 burgers op afgekomen. Twee burgers hebben die avond een afspraak met MEE gemaakt.

Als laatste blijkt dat er behoefte is aan een goede, liefst digitale sociale kaart. Op die manier kan het huidige aanbod optimaal worden ingezet. Hiervoor wordt momenteel gesproken met de bibliotheek, MEE en de provincie.

#### Beleid

De insteek is dat er wel beleid moet worden ontwikkeld, anders is het op het moment dat er een beroep op wordt gedaan te laat. Echter het beleid en de middelen pas inzetten als blijkt dat het nodig is. Daarbij zijn een aantal keuzes gemaakt die ook los van de pakketmaatregel bijdragen aan het verbreden van de scope van de WMO.

Hiervoor zijn wel een aantal uitgangspunten benoemd:

- Eerst de eigen verantwoordelijkheid/ eigen kracht van de burger en zijn eigen netwerk.
- Vervolgens evt. beroep op algemene voorzieningen, zoals inloopvoorzieningen
- Daarna beroep op collectieve voorzieningen (Boodschappendienst, collectief vervoer)
- Indien dan nog een hulpvraag over blijft is pas een beroep op een individuele voorziening mogelijk

Hiertoe wordt ingestoken op het inventariseren welke voorzieningen Landgraaf al heeft. Vanuit die inventarisatie wordt nu ingezet op het wegwerken van de blinde vlekken en het verstevigen van wat er al is. Belangrijk daarbij is een goede digitale sociale kaart. Met de vervaardiging hiervan is Landgraaf reeds nadrukkelijk bezig.

Tevens wordt getracht aan te knopen bij andere beleidsterreinen. Zo is het de bedoeling om vanuit de Wmo - middelen bij te dragen aan de combinatiefuncties sport/cultuur teneinde het mogelijk te maken verenigingen te leren omgaan met kinderen met een lichte beperking.

Hierover is in februari 2010 een Collegebesluit genomen dat geagendeerd staat voor de nieuwe Raad op 27 mei (verschoven vanwege het nog niet bemand zijn van de commissie) aanstaande.

#### Financiën

Compensatie: De gemeente heeft voor 2009 een incidentele compensatie ontvangen van € 66.374. Vanaf 2010 wordt structureel € 153.914 aan compensatie ontvangen.

Besteed:           2009: € 3.874  
                          2010: begroot is € 113.914, dit onder voorbehoud van een positief besluit van de raad).

#### Besluitvorming

College – en/of Raadsbesluit: Collegebesluit uitgangspunten in februari 2010. Bespreking in de Raad op 27 mei aanstaande.

**Gemeente:** Leiden  
 Inwoners: 117.000 inwoners  
 Gesprek op: 5 maart 2010

#### *Omvang en aard van de doelgroep*

De gemeente Leiden heeft de landelijke rapporten bekeken. Ze hebben eerst op basis van de HHM rapportage een vertaling gemaakt naar hun lokale situatie. De rapportage van het CIZ week af van het HHM beeld waardoor de gemeente zich realiseerde eigenlijk nog te weinig over de omvang van de doelgroep te weten. De gemeente rekende aanvankelijk op 400 cliënten. Vervolgens hebben ze via het CIZ toestemming gevraagd om mensen te mogen benaderen. Eind vorig jaar waren van 110 mensen de gegevens bekend. Daar zijn er tot maart 2010 50 bijgekomen.

De gemeente heeft om iedereen te kunnen benaderen het servicepunt tijdelijk versterkt. Daarnaast is een scholingstraject gestart. Er is een tijdelijke medewerker aangesteld voor twee dagen per week vanaf september. Een deel van de 100 is bereikt en er wordt tot de dag van vandaag nog gebeld. Vorig jaar is er met 56 voormalig AWBZ - cliënten gesproken. Een groot deel daarvan ervaart het niet als een probleem dat hun begeleiding is afgenomen. Zeven cliënten zijn doorverwezen naar MEE en tien cliënten hebben minder uren gekregen, maar kunnen daarmee uit de voeten. Wat opvalt is dat vooral mensen met een visuele beperking nu de indicatie behandeling krijgen en een enkeling persoonlijke verzorging.

Signalen die uit de belronde naar boven kwamen, waren de groep ouderen die geen dagopvang meer kreeg (twee instellingen) en het vervallen van dagactiviteiten voor de GGZ - groep. Met die instellingen heeft de gemeente afspraken gemaakt om de dagactiviteiten voor ouderen in beperkte mate opvang te continueren (maximaal 2 dagdelen plus vervoer). Een instelling heeft een koppeling met vrijwilligers gemaakt waardoor ze een dag meer opvang kunnen bieden. Bij de GGZ activiteiten (lotgenotencontact, inloop in een veilige omgeving) bleven cliënten binnenlopen ondanks het aflopen van hun indicatie. De gemeente was al een project gestart dat erop gericht is om bij GGZ cliënten via het welzijnswerk het maatschappelijke steunsysteem te versterken en ze te betrekken bij hun wijk. Dat zou in principe het structurele alternatief moeten zijn, maar zolang dat nog niet zo is subsidieert de gemeente ook de dagactiviteiten voor deze doelgroep voor een x aantal maanden. De gemeente wil nog uitzoeken of ze hiervoor een soort indicatie willen afgeven.

MEE ZH Noord is ook betrokken geweest bij het benaderen van mensen. Er is actief contact met MEE. De gemeente krijgt via MEE ook signalen over wat er gebeurt onder cliënten. Er is sprake van een goede samenwerking. De gemeente heeft een sociale kaart opgesteld, deze is in samenwerking met MEE uitgebreid naar de nieuwe doelgroepen en het vrijwilligersaanbod.

De gemeente Leiden werkt regionaal samen met het CIZ, locatie Leiderdorp en Hoofddorp, en met andere gemeenten. In regionaal verband is er een werkgroep (grotere 3 gemeenten in de regio) opgesteld waaraan ook de GGD deelneemt. De samenwerking met het CIZ vond vooral begin 2009 plaats. De gemeente heeft het CIZ uitgenodigd voor casuïstiekbesprekingen in de regionale werkgroep. De samenwerking was constructief. Er werd ondermeer de afspraak gemaakt dat het CIZ aan gemeenten zou melden als iemand op basis van de nieuwe regels geen begeleiding meer zou ontvangen, maar het CIZ toch de inschatting maakte dat extra aandacht voor die persoon nodig was. Dat is 2 a 3 keer voorgekomen.

Bij deze casussen was extra inzet van Hulp bij het Huishouden niet passend. Deze cliënten zijn doorverwezen naar het Meldpunt Zorg en Overlast van de GGD. Zij zijn de adviseur van de gemeente, zeker als het gaat om een multiprobleemgezin of een zorgmijder.

Er is vanuit de regionale werkgroep ook aan het Zorgkantoor om informatie gevraagd. Die gegevens waren echter slecht te matchen met de gegevens van het CIZ.

Er is ook veel gesproken met de verschillende zorgaanbieders. Er is nu een redelijk beeld van de groep wiens indicatie komt te vervallen. De gemeente heeft echter niet de indruk al van de hele groep een goed beeld te hebben.

### Beleid

In het algemeen wil de gemeente meer alternatieve collectieve voorzieningen organiseren die passen in de overgang van algemene ouderenzorg naar dagopvang voor ouderen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gaan over buurthuisactiviteiten, een planning bieden (structuur van de week) of achtervang bij een verzorgingstehuis als er iets mis gaat bij zelfstandig wonende ouderen. Daarnaast wil de gemeente meer gebruik maken van vrijwilligers en investeren in signalering, preventie en toeleiding naar het aanbod dat er wel is.

Recent onderzoekt de gemeente wat er regionaal georganiseerd kan worden. dat gebeurt vanuit de werkgroep, zodat mensen uit omliggende dorpen bijvoorbeeld ook voorzieningen in Leiden kunnen gebruiken. Zo'n aanbod geldt al wel voor GGZ cliënten, omdat de gemeente een centrumfunctie heeft.

De gemeente is nog in gesprek met een aantal partners om te onderzoeken wat de gemeente moet aanbieden om het thuis functioneren van cliënten beter te ondersteunen (bijvoorbeeld administratie, financiën). Daar is deels al een antwoord op met vrijwilligersactiviteiten zoals de formulierenbrigade. De gemeente wil nu een specifiek aanbod formuleren naar aanleiding van de Pakketmaatregel. Vooral de GGZ en licht verstandelijk gehandicapten zijn groepen waarbij het lastig is om in te schatten of zij voldoende zelfstandig kunnen functioneren. Daar komt bij dat zij vaak zelf geen beroep op hulp doen. Humanitas heeft een aparte tak vrijwilligers om mensen in een jaar te begeleiden. De gemeente bekijkt nu of GGZ en licht verstandelijk gehandicapten daar ook inpassen.

De wethouder is erg betrokken, maar wil eerst cijfers over de exacte aard en omvang van het probleem. Het onderwerp staat op dit moment bewust niet hoog op de politieke agenda. Alleen ambtelijk wordt er veel in geïnvesteerd.

### Financiën

De compensatie voor het wegvallen van de grondslag psychosociaal, is gereserveerd voor het alternatief voor psychosociale inzet middels een subsidieovereenkomst met één instelling (gezinsbegeleiding).

Het bedrag voor de Pakketmaatregel is € 232.000 voor 2009;

Dit is besteed aan de extra medewerker, scholing loketmedewerkers, bellen van cliënten, dagopvang en dagactiviteiten GGZ. Het bedrag is nog niet helemaal op. Een deel van het bedrag van 2009 is overgeheveld naar 2010.

In 2010 is €500.000 aan compensatie ontvangen. Er wordt nu een voorstel geschreven wat de gemeente met het totale bedrag gaat doen in 2010.

Daar moet besluitvorming over plaatsvinden. Dat gaat over alternatieve vormen van collectieve voorzieningen en specifieke doelgroepen als GGZ en licht verstandelijk gehandicapten. Op de begroting is het nu nog voor dit doel gereserveerd. Het is de vraag of het ook aan de Pakketmaatregel besteed gaat worden, de intentie is er wel. De door het Rijk aangekondigde forse bezuinigingen op het gemeentefonds en een lokale verandering van de wijze van aanbesteding Hulp bij het Huishouden kunnen deze intentie verstoren.

De gemeente wil deels nieuwe middelen investeren voor bestaand aanbod dat eerder gefinancierd werd vanuit de AWBZ, en heeft deels de intentie om nieuwe middelen aan nieuw en tijdelijk aanbod te besteden.

#### Besluitvorming

Er zijn nu alleen nog interne stukken geschreven, er is nog geen collegebesluit. De koers moet gaandeweg tot stand gaan komen. De Raad is geïnformeerd over het feit dat de gemeente nog bezig is het probleem in kaart te brengen. Er is een toezegging aan de Raad voor een voorstel maar bij gebrek aan voldoende zicht op de doelgroepen is dat voorstel nog niet geschreven. Nu na een jaar kan er bijna een voorstel worden geschreven. Ambtenaren hebben de wijzigingen al wel in de Wmoraad besproken maar nog niet in de Raad. De Wmoraad heeft in dat gesprek al enig advies gegeven. Het is een lastig onderwerp, dus de gemeente wil meer cijfers om paniek in de samenleving te voorkomen.

Gemeente: **Maastricht**  
Inwoneraantal: 118.597 (1/1/10)  
Datum interview: 01 maart 2010

### Proces

Vanaf de eerste aankondiging intensief contact gehad met MEE en algemene rapportage CIZ. Pas vanaf december 2009 ook CIZ rapportage cliënten met NAW gegevens. Uit beide kanalen kwamen weinig tot geen signalen.

De gemeente Maastricht neemt deel aan de regionale werkgroep “ Wmo Projectleiders Overleg Maastricht – Heuvelland”. In september 2009 is de eerste regionale verkenning opgesteld. Regionaal is inmiddels afgesproken dat bij de lokale uitwerking van de Pakketmaatregel de uitgangspunten leidend zijn, zoals ze zijn vastgelegd in het Beleidsplan WMO en die nauw aansluiten bij de 8 kernbegrippen van het Welzijn Nieuwe Stijl. Voor zover mensen niet zelf of via hun netwerk gebruik kunnen maken van bestaand activiteitenaanbod en de verbreding van bestaande collectieve voorzieningen naar de nieuwe doelgroepen niet toereikend is, zal de uitwerking in specifieke projecten lokaal (in dorp of wijk) plaatsvinden.

In oktober 2009 heeft de Raad bij de begrotingsbespreking vragen gesteld specifiek over de wegvallende OB voor ouderen. De Wethouder heeft in februari door middel van een Raadsbrief antwoord gegeven.

De cliëntmeldingen met NAW die via het CIZ zijn binnengekomen en die niet bekend zijn bij het Wmo Loket hebben afgelopen week een brief ontvangen (130 personen). Bij MEE hebben zich inmiddels circa 45 burgers gemeld. MEE gaat alle briefontvangers bellen. De samenwerking met MEE wordt als goed ervaren. Het CIZ daarentegen heeft buiten de rapportages geen rol gespeeld.

De volgende stap in het proces zal deze maand genomen worden bij de coalitieonderhandelingen. Doelstelling is de in de Raadsbrief benoemde beleidsuitgangspunten voor de zomer vast te stellen.

Het thema staat hoog op met name de ambtelijke agenda. Hierbij is de behoefte aan innovatie van het welzijnsaanbod leidend. De Pakketmaatregel is eerder een extra aanleiding. Er is sprake van druk uit het veld en de Raad bij schrijnende gevallen, zoals de Molukse ouderen. Hierbij ligt de nadruk dan op bestrijding van eenzaamheid. De aanbieders geven met name signalen af dat er strategisch indicaties aangevraagd worden. Er is geen zicht op de mogelijke toename van indicaties HV door het wegvallen van de indicatie OB.

Een extra aandachtspunt is de eigen bijdrage voor met name de cliëntgroep Maatschappelijke Opvang. Hierover is de gemeente nog in gesprek met de aanbieders (Mondriaan, Radar, etc.).

Alle stappen in het proces zijn en worden besproken met de Wmo Raad.



## Beleid

In oktober 2009 heeft de Raad bij de begrotingsbespreking vragen gesteld specifiek over de wegvallende OB voor ouderen. De Wethouder heeft drie weken geleden door middel van een Raadsbrief antwoord gegeven:

- De Molukse ouderen in Maastricht worden extra had getroffen. Zorgorganisatie Vivre biedt deze doelgroep sinds vijf jaar Dagbesteding met inzet van vrijwilligers.
- Daarnaast heeft de Mosae Zorggroep een initiatief ontwikkeld met vouchers voor Dagbesteding en individuele ondersteuning.
- Ook is de gemeente in gesprek met de welzijnsaanbieder Traject over Dagbesteding in samenwerking met vrijwilligersorganisaties.
- Er zijn in twee wijken eenzaamheidsprojecten opgestart om signalering te verbeteren en kracht van de wijk rond “oppikken” van deze groep te vergroten.

Als mogelijke uitgangspunten worden in de Raadsbrief genoemd:

- geen overname door de Wmo “één op één”
- oormerken compensatie 2009/ 2010
- verbreding huidig aanbod zorg, welzijn en sport en cultuur
- vermenging van de doelgroepen

De gemeente wil de koers voor alternatieve Wmo Dagbesteding met Traject de komende twee maanden verder uitwerken en opstarten. De rest is afhankelijk van de coalitiebesprekingen, de Rijksbezuinigingen en de uitkomst van de (her)indicaties en de bezwaarschriften.

## Financiën

Compensatie: De gemeente heeft voor 2009 een totale compensatie ontvangen van € 265.000. Hiervan is € 34.000 uitgegeven aan eenzaamheidsprojecten en wordt voorgesteld om het restant van € 231.000 bij het vaststellen van de jaarrekening 2009 ook voor deze beleidsontwikkeling te reserveren  
De compensatie voor 2010 bedraagt: € 543.000.

Besteed: 2009: € 34.000,00  
2010: € 0,00

## Besluitvorming

College – en/of Raadsbesluit: geen

In februari 2010 is een Raadsbrief verstuurd waarin de beleidsuitgangspunten benoemd zijn.

Gemeente: **Renkum**  
Inwoneraantal: 31.684 (1/1/10)  
Datum interview: 24 februari 2010

### Proces

Bij de aankondiging van het verdwijnen van de AWBZ grondslag psychosociaal is in 2008 regionaal bekeken wat de beste beleidsontwikkeling zou kunnen zijn. Besloten is dat de praktische gezinsondersteuning voor ontregelde huishoudens zou worden voortgezet en dat er met de provincie gesproken moest worden over de afbouw in de jeugdzorg.

Uiteindelijk is er een productkaart ontwikkeld met een stroomschema waarbij gekeken kan worden wat voor de cliënt de aangewezen weg is. Het CJG verzorgt de indicatiestelling. Tot nu toe is er slechts in een handjevol gevallen een beroep gedaan op deze voorziening.

In 2009 en 2010 is een significante toename van het beroep op het maatschappelijk werk gesignaleerd. De toename wordt mede veroorzaakt door het wegvallen van de grondslag psychosociaal. Een deel van de compensatie psychosociaal is besteed om de wachtlijsten bij het maatschappelijk werk weg te werken. Wellicht dat op termijn formatie uitbreiding noodzakelijk is.

Vanaf de eerste aankondiging van de Pakketmaatregel is er structureel contact geweest met MEE in een werkgroep waar ook het maatschappelijk werk, de thuiszorg, de ouderenadviseurs, het zorgloket, het RIBW, De Bries (welzijn) en 't Schild (woonzorgcentrum visueel gehandicapten) aan deelnamen. De vraag die op tafel lag en nog ligt is welke visie de gemeente heeft ten opzichte van de Pakketmaatregel en het eventueel opvangen van de gevolgen. Om een antwoord op deze vraag te formuleren is externe ondersteuning aangetrokken. 8 maart 2010 is er een bijeenkomst met alle stakeholders in het kader van de benodigde visieontwikkeling.

Op basis van de CIZ gegevens (met NAW) waren er in november 2009 57 Beekse burgers die hun OB zouden verliezen of minder uren zouden ontvangen. Hiervan ging het om 33 OBalg, 19 OBdag en 5 cliënten met beiden.

In afwachting van de visie – en beleidsontwikkeling is een aantal acties uitgezet. Zo is de uitval met betrekking tot de dagbesteding bij de Bries (welzijn) integraal overgenomen door de gemeente voor het eerste half jaar van 2010. Daarnaast zijn direct extra middelen ingezet om iedereen die minder of geen OB meer zou ontvangen door de ouderenadviseurs thuis te laten bezoeken. Inmiddels zijn er 17 bezoeken afgelegd. Renkum bezoekt bij iedere Wmo indicatie de burgers thuis. De door het CIZ aangeleverde lijst was ernstig vervuild, zodat uiteindelijk minder huisbezoeken dan voorzien hoefden te worden afgelegd.

### Beleid

Vanuit de Raad is constant druk uitgeoefend via moties om geen mensen tussen wal en schip te laten vallen en om een gemeentelijke visie te ontwikkelen.

De gemeente heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd in afwachting van de verder invulling van het visie ontwikkelingstraject. Men ziet mantelzorgondersteuning als een van de mogelijke instrumenten. Ook het ontwikkelen van Wmo Dagbesteding als een collectieve voorziening, eventueel in samenwerking met de Bries wordt als een reële optie gezien.

Het maatschappelijk werk en de ouderenadviseurs krijgen wellicht uitbreiding van formatie en men wil de Dagbesteding liefst op wijkniveau organiseren. Hierbij denkt men in differentiatie in leefstijlen of op basis van opleidingsniveau (voorbeeld Wageningen), maar er moeten geen “jaren zeventig toestanden” komen. In het kader van de Dagbesteding voor cliënten uit de GGZ is men in gesprek met Wolfheze (instelling voor VG/GGZ).

Vanuit de ouderenadviseurs is als aandachtspunten meegegeven: het vervoer en de invoering van de eigen bijdrage medio 2010. Onduidelijk is wie voor welk vervoer verantwoordelijk is (AWBZ, ZFW, Wmo?) en bij de eigen bijdrage of burgers dan nog hun indicatie gaan verzilveren.

Ook wordt nagedacht over het versterken van de band met de 1<sup>e</sup> lijnvoorzieningen in het kader van vroegsignalering de invoering van een soort cliënt volgsysteem voor ouderen zoals dat nu al door het CJG wordt gebruikt.

Als laatste wil de gemeente in gesprek met het Zorgkantoor over de financiering van de Dagbesteding voor psychogeriatrische cliënten.

#### Financiën

Compensatie: De gemeente heeft in 2009 een totale compensatie ontvangen van € 77.000. Hiervan was € 27.000 voor de psychosociaal en 50.000 geormerkt voor het opvangen van de Pakketmaatregel. Hoeveel is toegevoegd aan de middelen HV is niet bekend.

In 2010 is de compensatie € 143.000

Hoeveel is toegevoegd aan de middelen HV is niet bekend.

Besteed: 2009: € 27.000  
2010: € 50.000

De gemeente voorziet een tekort aan middelen voor Wmo Dagopvang indien er extra formatie wordt ingezet bij het maatschappelijk werk en de ouderenadviseurs, en de schrijvende gevallen worden opgevangen.

#### Besluitvorming

College – en/of Raadsbesluit: College – en Raadsbesluit (2009) inzet middelen psychosociaal.

Collegebesluit (2009) over subsidiëring opvang de Bries eerste helft 2010, extra inzet ouderenadviseurs en wegwerken wachtlijsten maatschappelijk werk.

Gemeente: **Roermond**  
Inwoneraantal: 55.220 (1/1/10)  
Datum interview: 23 februari 2010

### Proces

De gemeente Roermond heeft na de eerste aankondigingen over de Pakketmaatregel contact gezocht met de zorgaanbieders in de stad. Door een aantal werkbezoeken af te leggen heeft de gemeente geprobeerd een beeld te krijgen van ondersteunende/ activerende begeleiding voor met name dagbesteding (OB/AB dag). Hierbij is zowel het aanbod als de doelgroepen en hun behoeften bekeken. Niet duidelijk is waarom de aandacht vanaf het eerste moment bijna geheel gericht is op de groepsvariant van de begeleiding en niet op de individuele ondersteuning (OB/AB alg). Beide is aan de orde gekomen, maar uit de berichtgeving en de signalen uit de praktijk hebben wij de conclusie getrokken dat de problemen zich het meest bij de dagbestedingsvormen (groepsbegeleiding) gingen manifesteren, vooral op het gebied van de ouderen. Bij de doelgroep GGZ - patiënten waren de gevolgen wat minder manifest, omdat velen met behulp van de professionele organisatie (in dit geval Riagg) een nieuwe indicatie met een andere AWBZ - grondslag konden aanvragen, of met overlegging van Riagg- en artsdocumenten met goed gevolg een bezwaar hebben ingediend. De problemen bij deze doelgroep zaten met name in het verlies van individuele begeleiding, zoals het meegaan naar afspraken van officiële instanties. Met Riagg is afgesproken dat schrijnende gevallen of ongewenste situatie bij de gemeente gemeld konden worden, maar tot op heden zijn hiervan geen signalen ontvangen.

Mede door het vooronderzoek van HHM/CIZ heeft de gemeente vanaf de start steeds ouderen en (ex) GGZ cliënten gezien als de hoofdgroepen die door de Pakketmaatregel getroffen zouden worden. In de gemeente zijn drie zorgaanbieders actief op het vlak van dagbesteding voor deze doelgroepen (de Zorggroep, Proteion en het RIAGG).

Naast het aanbod vanuit de AWBZ instellingen kent de lokale welzijnsorganisatie Wel.kom sinds 2007 een aantal “huiskamers” waar met name ouderen gebruik van maken voor sociale contacten en activiteiten. Hierbij worden een ouderenadviseur, een professionele begeleider en vrijwilligers ingezet. Ook wordt het Wmo loket in Roermond verzorgd door Wel.kom.

Na de werkbezoeken is een conceptnotitie opgesteld voor intern gebruik. Naar aanleiding van deze notitie is besloten de aanbieders intensief te betrekken bij het in kaart brengen van zowel de kwantitatieve – als kwalitatieve uitval of vermindering bij hun cliënten.

In eerste instantie heeft de gemeente geen gebruik gemaakt van het aanbod van het CIZ de NAW gegevens van getroffen burgers bij de gemeente aan te leveren. De gemeente wilde op geen enkele manier de suggestie wekken dat de gemeente de wegvallende AWBZ zorg zou overnemen. Ook wilde men de handen vrijhouden om indien nodig met name collectieve voorzieningen in te zetten als mogelijk alternatief. Wel heeft men op basis van de eerste CIZ rapportage geconcludeerd dat er circa 170 burgers minder of geen AWBZ begeleiding meer zouden ontvangen.

In tweede instantie heeft de gemeente toch gemeend de NAW gegevens van het CIZ te kunnen gebruiken, met name om nog beter zicht te krijgen op de gevolgen voor de burgers. Over de geleverde service door het CIZ is de gemeente niet tevreden.

Aanhoudende problemen bij het inloggen, moeilijk te interpreteren overzichten en gebrekkige telefonische ondersteuning bij vragen en onduidelijkheden. De gemeente geeft aan veel meer gehad te hebben aan de gegevens die de zorgaanbieders aanleverden.

Vervolgens heeft de gemeente een overleg belegd waarbij de volgende partijen zijn aangeschoven: MEE, de Zorggroep (thuis -, ouderen – en jeugdzorg), Proteion ((thuis -, ouderen – en jeugdzorg), Wel.kom en de gemeente.

In dit overleg is alle op dat moment voorhanden informatie gebundeld. De aanbieders zagen maar zeer beperkte uitval (circa 10 personen). Pas zodra alle herindicaties en bezwaarschriften door het CIZ zijn afgehandeld kan door de aanbieders de balans echt worden opgemaakt. Bij MEE hadden zich in de tussentijd drie cliënten gemeld, bij het Wmo loket welgeteld nul. De diverse cliëntenadviesraden van de gemeente (Wmo cliëntenplatform, Seniorenraad, Gehandicaptenplatform) hebben geen signalen afgegeven dat er sprake zou zijn van een omvangrijk en urgent probleem. Zij hebben op geen enkele wijze druk op de gemeente uitgeoefend om tijdig beleid te ontwikkelen en actie te ondernemen. Ook was er geen aanwijzing dat er sprake zou zijn van een extra toeloop op de Huishoudelijke Verzorging (HV).

### Beleid

De vraag waar de gemeente nu mee worstelt is óf er beleid ontwikkeld moet worden. Door het uitblijven van een beroep op de Wmo ligt het voor de hand geen of vooralsnog geen separaat beleid te ontwikkelen. Voor de drie cliënten die zich bij MEE gemeld hadden zijn individueel tijdelijke voorzieningen getroffen.

Vooralsnog wil de gemeente door middel van ontwikkeling van nieuw beleid meer dan tot nu toe in gaan zetten op het realiseren van algemene en collectieve voorzieningen in de wijk op het gebied van wonen, welzijn en zorg. Het beleid is pril en continue aan voortschrijdend inzicht en aanpassingen onderhevig als gevolg van inzichten die voortvloeien uit nieuwe samenwerkingsverbanden met ketenpartners en maatschappelijk middenveld.

Door deze aanpak komen ook grotere beleidsthema's zoals eenzaamheidsbestrijding en voorkomen sociaal isolement aan de orde. Hierbij is dan de vraag of op termijn de huidige huiskamers geïntensiveerd, uitgebreid of aangepast moeten worden. Daarnaast ziet de gemeente ook als optie het door de zorgaanbieders laten aanbieden van gezamenlijke AWBZ en Wmo dagbesteding. In de regiogemeente Helden heeft men daar reeds goede ervaringen mee opgedaan. Ook wordt nagedacht over het realiseren/stimuleren van boodschappen- of klussendiensten in de wijk en de mogelijkheden om het vrijwilligerswerk en burenhulp in de wijken te stimuleren.

### Financiën

Compensatie: De gemeente heeft in 2009 een totale compensatie ontvangen van € 105.000. Hoeveel hiervan is toegevoegd aan de middelen HV is niet bekend.

De compensatie voor 2010 bedraagt: € 247.000

Besteed: In 2009: Nul euro, vanwege de onduidelijkheden over de concrete gevolgen in de gemeente en het (nog) niet extra inzetten op de algemene/collectieve voorzieningen in de wijk.

In 2010 zal via diverse financiële bijdragen in de dagbesteding- en ondersteuningsmogelijkheden voor burgers in de wijken worden geïnvesteerd.

Gemeente: **Rotterdam**  
Inwoners: 585.000  
Datum interview: 24 februari 2010

### Proces

Om een 'zachte overgang' te bewerkstelligen, wilde de gemeente mensen die hun begeleiding geheel zouden verliezen, vanuit de gemeente te informeren over de wijze waarop zij dit kunnen opvangen. Om hen te kunnen benaderen moesten hun contactgegevens beschikbaar zijn bij de gemeente.

Het verzoek aan het CIZ om de gegevens van mensen die hun begeleiding verliezen, dateert van november 2008. In september 2009 vond de overdracht plaats van de eerste batch met gegevens. Het CIZ heeft daarmee een lange aanloop nodig gehad om deze vraag te beantwoorden. De gemeente had andere verwachtingen in dat opzicht. In een aantal opzichten volgt het CIZ bovendien een voor de gemeente onbevredigende werkwijze:

1. Het CIZ levert geen gegevens over het oude en nieuwe indicatiebesluit. Hierbij geldt een uitzondering voor het aantal uren begeleiding dat men toegewezen heeft gekregen. Evenmin levert het CIZ gegevens over de grondslagen en de overige AWBZ - functies. Op deze manier ontstaat voor Rotterdam onvoldoende zicht op de situatie waar een individuele cliënt mee te maken heeft.
2. Het CIZ vraagt de cliënt schriftelijk, separaat en geruime tijd na verzending van het indicatiebesluit om toestemming voor de gegevensoverdracht. Dat veroorzaakt een – zeker gezien de beperkingen van de cliëntengroep in kwestie– ingewikkelde en tijdrovende procedure.

Resultaat is dat de gemeente Rotterdam nu de gegevens heeft van een kleine 20% van de totale groep; 1412 cliënten zijn overgedragen van het CIZ, terwijl de gemeente tussen de 2500 en 5000 Rotterdammers verwacht die de begeleiding geheel respectievelijk gedeeltelijk verliezen. Er is wel een afstemmingsoverleg geweest met het CIZ waarna een overeenkomst werd overgelegd die door de gemeente onder protest is getekend. Daarin stond slechts een gedeelte van de gevraagde gegevens. Dat was teleurstellend. Daarnaast zijn er zeven contactpersonen bij het CIZ geweest sinds Rotterdam het initiatief nam tot samenwerking. Dat werkte nadelig.

Met de gegevens van het CIZ heeft de gemeente een bestandsanalyse uitgevoerd. Deze cliënten zijn gekoppeld aan de gemeentelijke bestanden van Individuele Voorzieningen (IV = onder andere Hulp bij het Huishouden, vervoer op maat) en de Kredietbank Rotterdam (KBR = schuldhulpverlening). Daaruit blijkt dat 70% van de overgedragen cliënten binnen deze bestanden bekend zijn bij Individuele Voorzieningen en in veel kleinere mate bij de KBR. Dit is deels een vertekend beeld omdat ouderen zijn oververtegenwoordigd in het CIZ bestand.

Voor meer inzicht in de groep Rotterdammers en hun problematiek laat SoZaWe een monitoring uitvoeren door de Sociaal Wetenschappelijke Afdeling (SWA). Dit monitoren richt zich niet uitsluitend op de Rotterdammers die hun adres via het CIZ overdragen of zich tot MEE wenden, maar wordt uitgevoerd in een brede kring van zorgaanbieders, welzijnsorganisaties, deelgemeenten en Vraagwijzers.

Het onderzoek inventariseert welke probleemsignalen er worden afgegeven in de diverse sectoren. Verder participeert Rotterdam in de monitor voor de Pakketmaatregel die door VWS wordt uitgevoerd.

De relatie met MEE Rotterdam is goed. MEE en de gemeente betrekken elkaar goed bij hun acties en de communicatie met het veld. Er is een convenant gesloten en gezamenlijk een werkproces tussen MEE en de Wmo loketten opgesteld. Daarnaast vindt er ook uitruil van andere relevante informatie plaats. Gezien het lage aantal cliënten dat door MEE ondersteund wordt, heeft de verdere samenwerking weinig invulling. De bereidheid is goed en de samenwerking coöperatief.

Vanuit de gemeente is in mei-juni 2009 een mailing verstuurd naar ongeveer 700 hulpverleners en verwijzers uit diverse disciplines (huisartsen, thuiszorg, ouderenadviseurs enzovoorts). In deze brief werden zij geïnformeerd over de wijzigingen in de AWBZ, en geadviseerd over verwijzingsmogelijkheden. Onder meer werd daarin alertheid gevraagd van verwijzers om hun cliënten te stimuleren een herindicatie aan te vragen bij het CIZ (aangezien in sommige gevallen het niet actief aanvragen van een indicatie leidt tot stopzetting van de zorg).

Tot slot heeft de gemeente Rotterdam in heel 2009 bijeenkomsten belegd voor beleidsambtenaren, professionals uit het brede Wmo domein (welzijn, zorg en vrijwilligersorganisaties) over hoe Rotterdam de Wmo verder kan implementeren. De Wmo in brede zin, maar ook specifiek voor Rotterdammers die uit de AWBZ vallen. De aanpak is daarbij niet specifiek doelgroep gericht. De gemeente richt zich op alle doelgroepen. Er zijn dan ook geen kant en klare lijstjes van specifieke cliëntgroepen en hun zorgvraag. Het past ook niet binnen de visie op de Wmo van de gemeente om categoriaal, doelgroepspecifiek beleid te voeren.

### Beleid

De opbrengsten uit het onderzoek en de bijeenkomsten gaven de gemeente de bevestiging dat het om een brede groep ging. De tien groepen van HHM waren daarin meer een uitgangspunt dan dat mensen daarnaar zijn ingedeeld. De gemeente is uitgegaan van hoe zij kwetsbare Rotterdammers kan ondersteunen. Men wil buurtgericht werken, een sterke lokale infrastructuur inrichten waarin professionals elkaar makkelijk vinden, waar korte lijnen bestaan en cliënten op basis van de vraag gemakkelijk en snel verwezen en ondersteund kunnen worden.

Daarnaast wordt outreachend werken van belang gevonden. De kwetsbare Rotterdammer moet gevonden kunnen worden, ook als die zich niet meldt bij een loket of voorziening. De benadering van de Wmo gaat ervan uit dat professionals breed moeten kijken, denken en handelen. Dat is het motto. Vanuit die denklijn is taakspecialisatie of doelgroepspecialisatie niet bevorderlijk. Pas als het om specialistische zorg gaat is het niet meer Wmo, maar wordt het AWBZ of iets anders.

Alle acties hebben het bestaande beeld bevestigd dat er veel meer kwetsbare Rotterdammers zijn dan die onder de AWBZ Pakketmaatregel vallen. De Pakketmaatregel beschouwt de gemeente als een mooie kans om de Wmo concreet en integraal in te vullen en zij hanteert daarbij de volgende speerpunten:

1. Gebiedsgericht werken waarbij de lokale infrastructuur versterkt wordt. De Vraagwijzer (Wmo loket) fungeert hierin als spilfunctie; als front office voor de burger en als back office voor professionals.
2. Het sterke schot tussen zorg en welzijn wegnemen, sterkere samenwerking.
3. Professionals begeleiden naar een nieuwe Wmo werkwijze. Om de praktijk ook daadwerkelijk te veranderen is het zaak dat professionals breed leren kijken, denken en handelen.

Deze speerpunten vormen het uitgangspunt in de transitie AWBZ - Wmo. De gemeente Rotterdam kent een hoge prioriteit toe aan de Pakketmaatregel toe. De transitie AWBZ - Wmo is dan ook een

regelmatig terugkerend bespreekpunt tussen het platform Wmo, de gemeenteraad en de gemeente Rotterdam (Rotterdam heeft geen Wmo - raad maar een adviesplatform, stichting Platform Agenda 22 waarin diverse Wmo - doelgroepen vertegenwoordigd zijn).

De gemeente wil met nieuwe middelen aanbod creëren dat aansluit op de voor de Wmo geformuleerde uitgangspunten. De gemeente richt zich hierbij op bestaand aanbod mede omdat het anders niet te financieren is. In lijn met de Wmo - aanpak stimuleert de gemeente een meer integraal aanbod, meer op eigen kracht gericht, meer met inzet van vrijwilligers, etc. Gezien het grote aantal mensen dat AWBZ dagbesteding verliest en het collectieve karakter van deze voorzieningen, is de gemeente extra alert op deze vorm van aanbod. De verhouding vraag - aanbod verschilt per wijk, per gebied. De deelgemeenten kunnen hierin hun eigen beleidsprioriteiten stellen. Mede daarom wil de gemeente in de toekomst geen individuele indicatie voor lichte vormen van begeleiding afgeven. Ze wil de lokale infrastructuur versterken door de samenwerking te versterken tussen instellingen en Wmo arrangementen (middels subsidieverstrekking) te realiseren. Daarnaast worden extra middelen ingezet uit de Individuele Voorzieningen.

### Financiën

De gemeente Rotterdam besteedt alle compensatiemiddelen die beschikbaar zijn gesteld aan voormalig AWBZ cliënten en de verdere implementatie van de Wmo. Het gaat om een totaal van ongeveer 6 miljoen euro.

De financiële middelen worden voor een beperkt deel beschikbaar gesteld voor de verwachte toename van de aanvraag voor individuele voorzieningen (IV) als ook het professionaliseren van de daar werkzame consultants. Uitgangspunt daarbij is het kijken naar de eigen kracht en het sociale netwerk van de klant. De gemeente wil van claimgericht naar eigen kracht gericht. IV was altijd heel claimgericht. Een klein deel van de middelen besteedt de gemeente Rotterdam aan (stadsbreed) onderzoek en expertise ontwikkeling. Het leeuwendeel van de middelen gaat naar de versterking van de lokale infrastructuur middels Wmo arrangementen. Hiervan gaat de helft naar de deelgemeenten en de helft naar de stad. Deelgemeenten versterken hiermee de lokale infrastructuur en de subsidiering en inkoop van lokale Wmo arrangementen. De deelgemeenten moeten het besteden aan Wmo arrangementen. Hierover moeten ze aan de stad verantwoording afleggen. De centrale stad financiert deelgemeente overstijgende arrangementen. Voorwaarde is dat de subsidie wordt aangevraagd door meerdere partijen uit verschillende domeinen (zorg, welzijn en vrijwilligerswerk). Communicatie richting het veld over deze mogelijkheden heeft recent plaatsgevonden. De aanvragen moeten dus nog binnenkomen.

### Besluitvorming

Er is een collegebesluit genomen voor de besteding van de middelen, met daaraan gekoppeld de Wmo - beleidsdoelen. Het besluit is niet openbaar.



## BIJLAGE 2      Topiclijst interviews

### Proces

1. Heeft u inzage in de omvang en aard van de doelgroep en hun behoeften?
2. Welke acties heeft u hiervoor ondernomen?
3. Welke stappen heeft u vervolgens gezet?
4. Heeft u al besloten welke koers gevaren wordt?
5. Welke status heeft deze koers (intentie, collegebesluit, etc.)?
6. Welke financiële middelen heeft u hiervoor ter beschikking gesteld?

### Inhoud

7. Welke status of urgentie kent uw gemeente toe aan dit thema?  
College/ raad/ Wmo raad/ etc.
8. Heeft u het bestaande aanbod in uw gemeente geïnventariseerd  
(hoe, bij wie, etc.)?
9. Hoe ervaart u de samenwerking met het CIZ en MEE?
10. Welke keuzen heeft u gemaakt inzake:
  - Domein:                      zorg – welzijn – overig?
  - Doelgroepen:              gemengd?
  - Indicatie:                    ja? Zo nee hoe dan?
  - Aanbod:                      bestaand of nieuw?
    - nieuwe middelen voor bestaand aanbod
    - volume bestaand aanbod uitbreiden met nieuwe middelen
    - aanpassen bestaand aanbod met nieuwe middelen
    - combinatie van deze drie
  - Inzet extra middelen:
    - inzet compensatie voor extra vraag HV (25 miljoen?)
    - inzet compensatie voor extra druk op welzijn (102 miljoen)?

### Bijlage 3      Historie Pakketmaatregel Begeleiding

Onderstaand een beknopt chronologisch overzicht van de beleidsontwikkeling op Rijksniveau met betrekking tot de Pakketmaatregel.

#### **2008:**

Per 1 januari 2008 treedt de Maatregel 2008 in werking. De AWBZ grondslag psychosociaal wordt geschrapt voor de functie Ondersteunende Begeleiding algemeen (OB-alg). Dit treft met name burgers uit de doelgroepen Maatschappelijke Opvang en de zogenaamde ontregelde huishoudens.

Vervolgens wordt in de brief van VWS "Zeker van Zorg, nu en straks" op 13 juni 2008 een reeks maatregelen aangekondigd die noodzakelijk wordt geacht om de AWBZ terug te brengen naar haar oorspronkelijke doelstelling en de AWBZ toekomstbestendig te maken. Een van deze maatregelen is de Pakketmaatregel Begeleiding.

In de brief van VWS "Nadere uitwerking Pakketmaatregel AWBZ" van 28 juni 2008 wordt uitgelegd wat de Pakketmaatregel exact inhoud en hoe de maatregel wordt uitgewerkt.

Op 30 september 2008 verschijnt vervolgens het Rapport CIZ/HHM over de mogelijke gevolgen van de Pakketmaatregel. Aan de hand van een uitvoerig dossieronderzoek worden voorspellingen gedaan over het aantal burgers dat alle Begeleiding verliest of minder uren Begeleiding zal ontvangen. Daarnaast wordt een voorspelling gedaan over de verdeling van de uitval over de AWBZ doelgroepen. Ouderen en (ex) GGZ cliënten gaan het leeuwendeel van de uitval voor hun rekening nemen.

Op 28 november 2008 informeert de Staatssecretaris de Tweede Kamer over de relevante feiten en cijfers met betrekking tot de uitwerking van de Pakketmaatregel en geeft zij aan welke activiteiten zij tot 1 januari 2009 in gang wil zetten (Stand van zaken Pakketmaatregel).

Vervolgens gaat de Staatssecretaris in de VWS brief AWBZ Toezeggingen van 4 november 2008 aan de Tweede Kamer in op de gewenningsperiode en het tijdpad van de beleidsvoornemens uit haar brief van 13 juni jl.

#### **2009:**

Per 1/1/2009 worden de AWBZ - functies Ondersteunende Begeleiding en Activerende Begeleiding geschrapt. De inhoud van de ze functies wordt verdeeld over de nieuwe functie Begeleiding en de bestaande functie Behandeling. Daarbij wordt de aanspraak op de nieuwe functie Begeleiding beperkt ten opzichte van de AWBZ tot en met 2008: enerzijds wordt het aantal uren Begeleiding - algemeen voor grote groepen klanten gemaximeerd. Anderzijds is de nieuwe functie – in tegenstelling tot beide oude functies - niet toegankelijk op louter participatiebeperkingen (er zijn ook beperkingen in de zelfredzaamheid nodig) en enkel nog toegankelijk voor mensen met matige en ernstige beperkingen (Maatregel 2009).

Ook wordt de AWBZ grondslag psychosociaal per 1 januari 2009 geheel afgeschaft, dus ook voor de nog resterende functies Ondersteunende Begeleiding dagbesteding (OB-dag) en Persoonlijke Verzorging (PV) op deze grondslag.

Op 23 maart verschijnt het eindrapport van HHM over de “Effecten AWBZ Pakketmaatregel op de Wmo”. In het rapport worden cliëntprofielen gepresenteerd met mogelijke alternatieven binnen de Wmo om de indien van toepassing de weggevallen Begeleiding te compenseren.

In een brief aan de Wethouders Zorg en Welzijn van 23 juli 2009 geeft de Staatssecretaris aan dat er in 2009 eenmalig 29 miljoen en vanaf 2010 jaarlijks structureel 127 miljoen euro aan de gemeenten wordt uitgekeerd ter compensatie van de pakketmaatregel. Ook geeft zij aan nog met de VNG in gesprek te zijn over de positie van de nadeelgemeenten.

Hierover worden in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen tussen VWS en de VNG van 31 augustus 2009 afspraken gemaakt. Afgesproken wordt dat 34 miljoen van de 127 miljoen euro gebruikt wordt om de 20 % nadeelgemeenten, gedurende twee jaar te compenseren. Het overige deel komt beschikbaar voor alle gemeenten.

Op 15 september 2009 wordt in de septembercirculaire Gemeentefonds de verdeling van de 127 miljoen vanaf 2010 en de 29 miljoen in 2009 verwerkt. De gemeenten ontvangen een structurele compensatie van € 127 miljoen per jaar, vanaf 1 januari 2010. De 127 miljoen is in twee – tijdelijk drie - stukken verdeeld:

- 25 miljoen is toegevoegd aan de uitkering Hulp bij het Huishouden,
- 102 miljoen is beschikbaar voor collectieve zaken.
- Echter voor 2010 en wellicht langer is een derde van dit bedrag in overleg met de VNG bestemd voor voormalige nadeelgemeenten.
- Overigens geldt de aparte regeling voor nadeelgemeenten vooralsnog 1 jaar. In 2010 wordt bezien of deze regeling gecontinueerd moet worden.

In de circulaire wordt niet per gemeente gespecificeerd wat zij in totaal ontvangen ter compensatie voor de gevolgen van de pakketmaatregel.

In de brief aan de Tweede kamer onder de naam Betreft Inzet compensatiemiddelen AWBZ-pakketmaatregel en wetswijziging Wmo van 10 december 2009, gaat de Staatssecretaris in op het verzoek van de Tweede Kamer (motie Wolbert en Sap) aan de regering te garanderen dat de 127 miljoen die bestemd is om onbedoelde gevolgen van de AWBZ Pakketmaatregel op te vangen, uitsluitend hieraan wordt besteed. Vandaar dat de Staatssecretaris in een brief aan de wethouders Zorg en Welzijn van 11 december 2009 een beroep doet op de gemeenten:

“Ik verzoek u hierbij met klem de voor uw gemeente beschikbaar gekomen bedragen ook daadwerkelijk voor de Wmo te bestemmen en te besteden. Uw gemeentelijke Wmo - beleid zorgt ervoor dat iedereen kan meedoen in de samenleving. Dat vraagt bestuurlijke keuzen. Juist nu, in een tijd van financiële crisis, waarbij al snel een scheiding van groepen - van actieven en inactieven – en isolement en uitsluiting dreigt, moet u inzetten op de verbindende kracht van Welzijn”.