

# **Op het kruispunt van twee wetten**

*Gemeentelijke samenhang van Wmo en Wwb*

Monique Stavenuiter  
Marian van der Klein

Juni 2010



## Inhoud

1	Inleiding	5
2	VWS en SZW: innovatie in besturing	9
3	Gemeenten op het kruispunt: de Wmo-nota's	13
4	Op het kruispunt: voorbeeldgemeenten	23
5	Vervolgstappen: leren van elkaar	35
	Literatuur	41
	<b>Bijlagen</b>	
1	Projecten op het kruispunt Wmo-Wwb	43
2	Governancemodellen	49



## 1 *Inleiding*

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van wetten die gericht zijn op het bevorderen van participatie, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet investeren in jongeren (WIJ). Om tot een integraal participatiebeleid te komen zijn verbindingen tussen de verschillende wetten nodig. In dit essay richten we ons in het bijzonder op de verbinding tussen de Wmo en de Wwb. Het Verwey-Jonker Instituut voert het onderzoek naar de samenhang tussen de Wmo en de Wwb uit binnen het onderzoeksprogramma 'Iedereen telt mee' dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) financiert. Dit onderzoeksprogramma is onderdeel van het VWS-stimuleringsprogramma 'Beter in Meedoen'.

In het onderzoeksprogramma 'Iedereen telt mee' (zie: <http://www.verwey-jonker.nl/wmoinnovatiebank>) delen wij de prestatievelden van de Wmo in naar de brede doelstellingen van de Wmo, te weten verbinding, participatie en bescherming:

1. verbinding: verbinding van verschillende bevolkingsgroepen, prestatievelden en beleidsvelden;
2. participatie: bijdragen aan de sociale samenhang: de Wmo is er voor zestien miljoen mensen;
3. bescherming: speciale aandacht voor kwetsbare groepen in de samenleving: ouderen, gehandicapten, zorgmijders.

We benaderen het kruispunt Wmo-Wwb vanuit het idee dat de invoering van de Wmo een impuls geeft aan participatie en activering. Tegelijkertijd kan participatie bijdragen aan verbinding en bescherming. Integraal beleid op het kruispunt van Wwb en Wmo biedt kansen voor kwetsbare burgers. Het kan leiden tot een activeringsbeleid dat dicht bij de behoeften van de kwetsbare burger staat. Initiatieven waarbij mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zinvol werk verrichten voor ouderen of gehandicapten kunnen eerder een kans krijgen in een dergelijke nieuwe beleidscontext. Het Verwey-Jonker Instituut onderzoekt of en hoe gemeenten deze kansen sinds de invoering van de Wmo hebben aangegrepen.

### *Leeswijzer*

Om hier zicht op te krijgen, hebben we aan de hand van Wmo-nota's onderzocht wat gemeenten zich hebben voorgenomen op het beleidsterrein Wmo-Wwb. Vervolgens zijn we in een aantal gemeenten nader onderzoek gaan doen naar het kruispunt aan de hand van interviews met gemeenteambtenaren. Uit het onderzoek komen zowel de knelpunten als de werkzame bestanddelen in de lokale Wmo-Wwb-praktijken naar voren. Ten slotte besteden we aandacht aan enkele mogelijke vervolgstappen. Deze onderzoekslijn vertaalt zich in dit essay in de volgende hoofdstukindeling.

In het tweede hoofdstuk bespreken we de beleidscontext van waaruit de belangstelling voor het kruispunt Wmo-Wwb is ontstaan. In het derde hoofdstuk bekijken we de Wmo-nota's van een selectie van gemeenten om aldus de voornemens van gemeenten op het gebied van het kruispunt te kunnen inventariseren. De vragen die

we aan de Wmo-nota's hebben gesteld zijn de volgende: Hebben gemeenten zich iets voorgenomen op het gebied van het kruispunt? Welke innovatieve vormen kiezen zij voor deze aansluiting? Hoe vallen deze vormen in te delen langs de assen van verbinding, bescherming en participatie? In het vierde hoofdstuk doen we verslag van een verdiepend onderzoek dat we bij zes innovatieve gemeenten hebben uitgevoerd. Bij deze gemeenten hebben we diepte-interviews gehouden met de financieel verantwoordelijke van de gemeente, de directeur van Sociale Zaken, de Wmo-ambtenaar en - in een aantal gevallen - met de Wwb- en Wmo-klantmanagers. In het vijfde en laatste hoofdstuk ten slotte, trekken we enkele conclusies en gaan we in op een aantal mogelijke vervolgstappen.





## 2 *VWS en SZW: innovatie in besturing*

De Wwb en de Wmo zijn beide het resultaat van een lang proces van decentralisatie. Met de invoering van de Wmo in 2007 is de verantwoordelijkheid voor belangrijke onderdelen van zorg en welzijn verschoven van het landelijke naar het lokale niveau. De Wwb, ingevoerd in 2004, biedt gemeenten meer eigen financiële verantwoordelijkheid en meer autonomie bij het inschakelen van werklozen. Beide wetten hebben participatie hoog in het vaandel staan. De Wmo is een participatiewet (meedoen); activering en re-integratie zijn thema's waar de uitvoerders van de Wwb zich al jarenlang mee bezighouden. Daarmee geven de ministeries van VWS en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gemeenten de mogelijkheid een koppeling te maken tussen de Wmo en de Wwb.

Op de ministeries geldt deze koppeling vanaf het begin als innovatief. In 2006 stelt het ministerie van SZW het Innovatie Programma Werk en bijstand op (IPW), waarin gezocht wordt naar nieuwe manieren om meer mensen aan het werk te krijgen of te laten participeren. Doel van het IPW is het verbeteren van de samenhang tussen de gemeentelijke uitvoeringspraktijk van de Wwb en andere beleidsterreinen. Het ministerie noemt in dit verband onder meer 'op een andere manier maatschappelijk participeren'. De verbinding met de Wmo - dan nog in voorbereiding - is snel gelegd. 'Arbeidsparticipatie staat voorop, maar meedoen moet breder worden opgevat', is te lezen in de introductie van het IPW-pro-

gramma.<sup>1</sup> Als regulier, betaald werk niet direct of langdurig niet tot de mogelijkheden behoort, moeten mensen de mogelijkheid krijgen op een andere manier maatschappelijk te participeren, bijvoorbeeld via leerbanen of vrijwilligerswerk. Pilots gaan van start, waarin de toeleiding naar werk en naar maatschappelijke participatie hand in hand gaan.

Ter voorbereiding van de invoering van de Wmo zet ook VWS in 2006 pilots uit. In april 2005 zijn 26 gemeenten begonnen met het ontwikkelen van pilots op het brede terrein van de Wmo. Amsterdam verzorgt in de periode 2006-2007 een ontwikkelpilot op het thema relatie Wmo en Wwb. De pilot richt zich op de participatie van verslaafden, dak- en thuislozen en chronisch psychiatrische patiënten, vanuit het idee dat ook deze groepen aan de samenleving moeten kunnen meedoen. De ontwikkelpilot wil 450 Wwb-gerechtigden en NUG'ers naar vormen van dagbesteding begeleiden. Uit de evaluatie van de Wmo-pilots blijkt dat het goed mogelijk is om ook kwetsbare burgers te bereiken en mee te laten doen. Bestuurlijk leert de pilot dat een integrale aanpak rondom de klant niet altijd even gemakkelijk te realiseren is omdat er veel verschillende partners bij de pilot betrokken zijn. Binnen de gemeenten zijn dat de sociale dienst, de dienst maatschappelijke ondersteuning en verschillende beleidsafdelingen. Amsterdam geeft aan dat het nog niet zo eenvoudig is om de regierol over het totaal van regelingen en activiteiten op het kruispunt van Wmo en Wwb op zich te nemen. Toch concludeert het eindevaluatierapport van de pilots dat de samenwerking met ketenpartners als UWV en het zorgkantoor is verbeterd (Kuperus, 2006 en 2008).

---

1 Zie: <http://gemeenteloket.szw.nl>.

In 2008 benoemt VWS de relatie tussen Wmo en Wwb (en Wsw) als één van de inhoudelijke thema's binnen het VWS-stimuleringsprogramma 'Beter in Meedoen'.<sup>2</sup> In dit programma valt te lezen:

*De Wmo beoogt meer dan het bevorderen van de zelfredzaamheid van (kwetsbare) burgers en hun deelname aan het maatschappelijk verkeer. Minstens even belangrijk is het versterken van de sociale cohesie en leefbaarheid in de samenleving. Om deze doelen te bereiken investeert de overheid in de ondersteuning van (kwetsbare) burgers. Omgekeerd stimuleert zij dat burgers ook iets terugdoen voor de samenleving. Vanuit deze wederkerigheid ontstaan verbindingen tussen burgers, met als gevolg meer sociale samenhang en een grotere leefbaarheid van de woon- en leefomgeving. (Boutellier, Stavenuiter et al., 2008)*

Het ministerie van VWS rapporteert met enige regelmaat aan de Tweede Kamer over de voortgang op het kruispunt. In de beleidsbrief van de staatssecretarissen van VWS en SZW van 12 oktober 2009 staat dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het leggen van verbindingen tussen de Wmo, de Wwb, de Wsw en de Wet investeren in jongeren (WIJ): 'Door verbindingen tussen deze wetten te leggen, kunnen nog meer mensen 'meedoen' in de samenleving (...). Het is goed te onderzoeken hoe gemeenten gestimuleerd kunnen worden om hierin verantwoordelijkheid te nemen en de bestaande mogelijkheden te benutten.'<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Zie: [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl).

<sup>3</sup> TK, vergaderjaar 2009-2010, 29 538 Zorg en maatschappelijk ondersteuning, nr. 108, p. 2.

In de beleidsbrief gaan de staatssecretarissen in op voorbeelden van gemeentelijke praktijken. Om de verbindingen te implementeren is allereerst een aantal uitgangspunten benoemd, waaronder het belang van lokaal maatwerk, het vormgeven van de samenhang op buurt- en wijkniveau en het wegnemen van financiële en juridische beperkingen. In de beleidsbrief worden de volgende voorbeelden van samenhang van Wmo en Wwb genoemd: het inzetten van werkzoekenden als hulp bij het huishouden (alfahulpen), het inzetten van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt als vrijwilliger (enkele gemeenten hebben een maatschappelijk activeringscentrum) en integrale dienstverlening via een wijkgerichte aanpak (teams die in wijken alle bewoners bezoeken en ondersteuning bieden). De beleidsbrief nadert het kruispunt met deze voorbeelden vooral vanuit de Wwb. In de beleidsbrief zijn nog weinig voorbeelden te vinden die te maken hebben met het ondersteunen van mantelzorgers, het vergroten van het aantal vrijwilligers in een gemeente en het behouden of verbeteren van de leefbaarheid in buurt en wijk, met andere woorden het vormgeven van de civil society.

### 3 *Gemeenten op het kruispunt: de Wmo-nota's*

In dit onderzoek gaat het ons om de vraag hoe gemeenten verbindingen leggen tussen de Wmo en de Wwb. We zijn daarom op zoek gegaan naar de rol van de Wwb in de gemeentelijke Wmo-nota's, in de vorm van voorbeelden, projecten of pilots. Daaraan vooraf hebben we ons de vraag gesteld of de betreffende gemeenten een visie hebben ontwikkeld op de samenhang tussen Wmo en Wwb en zo ja, hoe deze samenhangt met de bredere visie op de rol van de Wmo in de gemeente. Voor de selectie van de onderzochte gemeenten verwijzen we naar bijlage 1.

Van de 22 bestudeerde gemeenten hebben de meeste een duidelijk visie op de samenhang tussen Wmo en Wwb. We noemen enkele voorbeelden. Zo wil Groningen bij de invulling en uitvoering van beide wetten de samenhang en afstemming tussen de beleidsvelden in het oog houden. Tilburg verwijst binnen de ambitie van 'Kansrijke stad' niet expliciet naar de Wwb, maar wil binnen de wijk wel werken aan 'werk en inkomen' en daarbij nieuwe dingen uitproberen, verrassende samenwerking aangaan en experimenteren. Eindhoven wil kansen en perspectieven op het grensvlak van Wwb, Wmo en Wsw optimaal benutten. Almere spreekt zich uit voor een integrale aanpak en samenhangend beleid op de terreinen Wmo, AWBZ en Wwb. Almelo zet in op preventie: het inzetten van mensen

met een uitkering voor activering voorkomt kwetsbaarheid. En Zwolle zoekt de samenhang tussen de Wmo en Wwb, maar laat ook de keerzijde van deze samenhang zien: de uitgangspunten van de Wmo en Wwb kunnen ook botsen, bijvoorbeeld als een mantelzorger doorgroeit naar een betaalde baan en daardoor geen tijd meer heeft om mantelzorger te zijn.

Gemeenten zijn zich ook bewust van de verschillen in uitvoering van de Wmo en Wwb. Amsterdam vindt het onderscheid van taken tussen de beide uitvoeringsorganen van de Wmo en de Wwb belangrijk. Amsterdam ziet daarbij een belangrijk verschil tussen vrijwillige en verplichte deelname aan activeringsactiviteiten. Net als Amsterdam formuleert Culemborg het verschil in type activering: voor de Wmo betreft het specifiek activering die niet gericht is op arbeidstoeleiding maar op meedoen. Een dergelijk onderscheid is ook te vinden in de visie van Den Haag op het snijvlak tussen Wwb'ers met of zonder arbeidsverplichting: beide groepen dienen op een of andere wijze geactiveerd te worden. Ook de regio Westelijk Noord-Brabant noemt specifiek de mogelijkheden die de Wmo biedt voor mensen die nog niet aan arbeid toe zijn, maar wel mee moeten kunnen doen.

Andere gemeenten benadrukken juist de overeenkomsten. Zo ziet Oostzaan overeenkomsten tussen de Wmo en Wwb als het gaat om eigen verantwoordelijkheid van burgers en om vrijwilligerswerk als activeringsmiddel. Leerdam ziet de overeenkomst van beide wetten in de nadruk op eigen verantwoordelijkheid, alsook in het financiële risico van beide wetten voor gemeenten. Middelburg benadrukt de overeenkomst in doelen van de Wmo en Wwb, maar benoemt daarbij het knelpunt dat het niet mogelijk is beide wetten in hetzelfde financiële kader te plaatsen.

Bijna alle gemeenten voeren concreet beleid op het kruispunt van Wmo en Wwb of hebben zich dat voorgenomen. De omvang en inhoud van dit concrete beleid of deze beleidsvoornemens zijn heel verschillend, maar ze sluiten goed aan bij de bredere beleidsdoelstellingen van de Wmo: verbinding (wijkaanpak), participatie (zowel activering als re-integratie) en bescherming (ondersteuning van kwetsbare groepen zoals dienstverlening in het kader van innovatie van wonen, welzijn, zorg). Een dergelijke driedeling is bijvoorbeeld terug te vinden in Tilburg (kansrijke stad, actieve stad en ondersteunende stad), in Almelo (preventie, prestatieveld 1 tot en met 5; individuele voorzieningen, prestatieveld 6; steeds zwaardere vormen van ondersteuning, prestatievelden 7, 8 en 9) en in Enschede (meedoen in de buurt; ondersteuning van informele zorg; toegang tot professionele zorg). In Culemborg zijn de drie hoofdthema's: samenleven, verbinden en ondersteunen. In Middelburg: eigen verantwoordelijkheid gericht op betrokkenheid van alle burgers, solidariteit (helpen) met burgers met een beperking en ondersteuning van mensen in een kwetsbare situatie. Den Haag hanteert de drie speerpunten: zelfredzaamheid, vernieuwen sociale infrastructuur en hulp voor kwetsbare groepen. Roermond hanteert ook een driedeling: burgerparticipatie, sociale structuur en een vangnet.

Interessant zijn de thematische indelingen in Almelo, Almere en Amsterdam, omdat ze niet in willekeurige volgorde als thema's naast elkaar staan, maar zijn voortgekomen uit een hiërarchische opbouw. Zo kun je kiezen voor preventie om daarmee te voorkomen dat in een later stadium een zwaar beroep wordt gedaan op de Wmo. Almelo, Almere en Amsterdam gebruiken daar de volgende beelden bij. Almelo gebruikt het beeld van de trechter. Ze zetten in op de eerste vijf prestatievelden

om te voorkomen dat te veel mensen een beroep moeten gaan doen op individuele voorzieningen (prestatieveld 6), zwaardere vormen van ondersteuning (7, 8 en 9) of uiteindelijk AWBZ-zorg. Almere werkt met een ondersteuningspiramide analoog aan de zorgpiramide in de jeugdzorg. De ondersteuningspiramide leidt tot vijf niveaus van ondersteuning, van licht tot zwaar. Deze niveaus zijn te koppelen aan vraagprofielen. Amsterdam gebruikt het begrip ‘vangnet’. De beleidsterreinen werk en inkomen, wonen en volksgezondheid bieden een samenhangend vangnet voor de Amsterdamse burger.

Hieronder gaan we eerst nader in op de thema’s (verbinding, participatie en bescherming), waarbij we de overlap tussen de drie thematische velden niet uit het oog verliezen. Een combinatie van de thema’s participatie en bescherming is bijvoorbeeld terug te vinden bij buurtbedrijvigheid gecombineerd met huishoudelijke zorg, waarmee de gemeente Middelburg op dit moment experimenteert. Voor het overzicht van de typering verwijzen we naar bijlage 1.

### *Verbinding*

Prestatieveld 1 richt zich op verbinding en sociale cohesie in buurten. Tilburg heeft als ambitie het ontwikkelen van achterstandsbuurten onder de noemer ‘Kansrijke stad’. Sociale problematiek gaat vaak samen met werkloosheid, vandaar dat Tilburg inzet op uitkeringsgerechtigden en de verbinding met de Wwb. Almelo werkt met het Maatschappelijk Activeringsconcept (MAC). Dit is een activerings- en re-integratie-instrument (en het komt ook bij participatie terug), maar Almelo heeft het MAC nadrukkelijk ontwikkeld in het kader van



prestatieveld 1 (als instrument voor sociale cohesie). Almelo heeft een preventieve visie op de Wmo (het trechtermodel): wat is op te lossen binnen prestatieveld 1 moet ook daar worden opgelost, zodat mensen niet verder 'afzakken' naar de prestatievelden 7, 8 en 9 of de AWBZ. De wijkaanpak is eveneens terug te vinden in Middelburg en Roermond. Bijstandsgerechtigden uit de buurt leveren goederen of diensten die de leefbaarheid van buurten op peil houden in het project buurtbedrijvigheid van de gemeente Middelburg. Roermond zet uitkeringsgerechtigden in het buurtbeheerbedrijf in dat wijken leefbaar houdt.

### *Participatie*

Binnen het thema participatie ligt het voor de hand dat de gemeente veel doet om zowel vrijwilligerswerk als activering/re-integratie te stimuleren. Het thema participatie is uiteraard breed, maar aangezien wij op zoek zijn naar praktijken op het snijvlak van Wmo en Wwb willen wij hier de verschillende subthema's (vrijwilligerswerk, activering, re-integratie en *contract compliance*) nog niet uit elkaar trekken. Integendeel: deze velden zijn in het verleden sterk verkokerd geweest en het gaat nu juist om de brede visie op participatie, waarin de verschillende vormen samenkomen. In sommige innovatieprojecten komen de drie subthema's als treden van dezelfde ladder naar voren.

Het hierboven al vermelde MAC in Almelo richt zich op activering van werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ze krijgen hiervoor subsidie van het ministerie van SZW. Ook Culemborg kent een MAC. In andere steden zien we andere vormen van participatiebevordering. Zo wil Utrecht door mantelzorg verworven

competenties van Wwb'ers honoreren in het scholingsaanbod, in samenwerking met het Steunpunt Mantelzorg, welzijnsorganisatie Cumulus en het ROC. Ook Uden en de regio Westelijk Noord-Brabant formuleren deze constructie voor mantelzorgers.

Groningen heeft verschillende participatietrajecten lopen voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Amsterdam organiseerde een proeftuin voor zinvolle dagbesteding voor drugsverslaafden en GGZ-cliënten. Arnhem en Culemborg stimuleren vrijwilligerswerk van uitkeringsgerechtigden. Sluis zet cliëntbegeleiders in.

Enschede en Zwolle doen aan *contract compliance* (of nemen zich dat voor). Dit houdt in dat bij een contract of aanbesteding, bijvoorbeeld met een thuiszorgorganisatie, als voorwaarde wordt opgenomen dat ook een aantal uitkeringsgerechtigden een baan krijgt of aan de slag gaat als vrijwilliger. Dergelijke plannen formuleren ook de gemeenten Den Haag en Middelburg en de regio Westelijk Noord-Brabant. Daarmee krijgt arbeidsre-integratie een nieuwe invulling en komt een verbinding tot stand tussen het thema participatie en het thema bescherming (dienstverlening in wonen, zorg en welzijn).

### *Bescherming*

Op dit terrein zijn de komende jaren veel mensen nodig die inzetbaar zijn in de dienstverlening. De verwachting is dat de vraag alleen maar zal toenemen. Het aanbod van de materiële voorzieningen en dergelijke wordt geregeld via de Wmo, maar bij dienstverlening zijn ook mensenhanden nodig en is er gemakkelijk een verbinding te leggen met de Wwb. Het idee is dat uitkeringsgerechtigden de nodige diensten kunnen uitvoeren.

In de provincie Noord-Brabant zijn circa tien gemeenten hiermee aan de slag gegaan. Zij hebben het WZSW-project ontwikkeld: Wonen Zorg en Service in de Wijk. De gemeenten Tilburg, Gilze en Eindhoven doen hier onder andere aan mee. Ook buiten Brabant zijn er gemeenten die het dienstverleningsconcept hebben ontdekt voor het verbinden van Wmo en Wwb. Zo heeft de gemeente Ede wijkwerkbedrijven. Langdurig werklozen werken mee aan zinvolle activiteiten in de buurt, hetgeen hun zelfstandigheid en weerbaarheid vergroot. Het gaat om wijkonderhoud, werkzaamheden in het groen en praktische ondersteuning aan ouderen (Wwb'ers activeren zorgvragers). De inzet van Wwb'ers bij de beschermingsdoelstelling van de Wmo komt voor in Amsterdam, Arnhem, Den Haag en mogelijk in de toekomst in Oostzaan. Middelburg onderzoekt de mogelijkheden om in het kader van de eerder genoemde buurtbedrijvigheid huishoudelijke hulp door uitkeringsgerechtigden aan te bieden in wijken, zonder dat daar een indicatie voor nodig is.

Bij de vormen van activering en dienstverlening die we tot nu toe noemden, gaat het steeds om mensen die nog redelijk wat kunnen: bijstandsgerechtigden helpen meestal geen expliciet kwetsbare burgers. Alleen Ede noemt werk in relatie met dagbesteding voor kwetsbare groepen die vallen onder de prestatievelen 7, 8 en 9.

### *Conclusie: innovatie op het kruispunt*

Een kruispunt kun je van verschillende kanten benaderen. Het is duidelijk dat de door ons bestudeerde gemeenten dat in het geval van Wwb-Wmo ook doen. Sommige nemen de Wmo als startpunt, andere de Wwb. Alle projecten op het kruispunt sluiten aan bij de brede

doelstellingen van de Wmo: verbinding, participatie en bescherming. Gemeenten die een Wmo-Wwb-verbinding maken *vanuit de Wmo* doen dat vanuit de volgende perspectieven:

- Wijkaanpak: bijstandsgerechtigden helpen met behoud van uitkering mee de leefbaarheid en sociale samenhang van de wijk te verbeteren.
- Het vergroten van het aantal vrijwilligers en mantelzorgers in de gemeente: bijstandsgerechtigden worden actief als vrijwilliger geworven en er is ondersteuning voor mantelzorgers.
- Dienstverlening in wonen, welzijn, zorg. Bijstandsgerechtigden doen met behoud van uitkering klusjes en verrichten diensten voor mensen die hun vraag aan het Wmo-loket kenbaar gemaakt hebben. Ook zijn er gemeenten die afspraken met thuiszorginstellingen of andere werkgevers maken in het kader van de Wmo, om een bepaald aantal bijstandsgerechtigden als arbeidskrachten aan te nemen (*contract compliance*).

De gemeenten die *vanuit de Wwb* bijdragen aan de doelstellingen van de Wmo doen dat door:

- Bijstandsgerechtigden te werven als betaalde alfahulp om burgers met indicatie HV 1 te helpen.
- Sociale activering van bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt via werkervaringsplaatsen en gesubsidieerde arbeid.
- Maatschappelijke activering van kwetsbare groepen (uit prestatieveld 7, 8 en 9): via dagbestedingsprojecten voor mensen die gebruikmaken van maatschappelijke opvang (uitkeringsgerechtigde verslaafden, dak- en thuislozen, cliënten van de OGGZ).

Onze vooronderstelling dat de invoering van de Wmo hoe dan ook een impuls zou geven aan participatie en activering werd bewaarheid. De eerste drie varianten - vanuit het Wmo-standpunt - zijn vanuit het innovatieperspectief het meest interessant. De actieve inzet van Wwb'ers op uitnodiging van de gemeente in het kader van leefbaarheid, vrijwilligerswerk, mantelzorg en dienstverlening kwam voor de invoering van de Wmo niet voor. De varianten die de inhoud starten vanuit de Wwb-context bestaan al langer: dagbestedingsprojecten en werkervaringsplaatsen waren er ook al voordat de Wmo aangekondigd werd. Ook het werven van alfahulpen onder het cliëntenbestand van de Wwb zouden wij willen scharen onder toeleiding naar de reguliere arbeidsmarkt. Dit zijn veelal ook de voorbeelden die in de beleidsbrief van de ministeries van VWS en SZW worden genoemd.



#### 4 *Op het kruispunt: voorbeeldgemeenten*

In het vervolgonderzoek zijn we in een zestal gemeenten nader ingegaan op projecten die gemeenten ontwikkelen op het kruispunt van Wmo en Wwb. We willen meer weten over wie van de betrokken partners - binnen en buiten de gemeentelijke organisatie - de regie heeft, hoe de partners precies samenwerken en hoe de rollen zijn verdeeld. Ook willen we meer weten over de rol die gemeentelijke sociale diensten in dit geheel spelen. Bij de verdieping van het onderzoek in bestuurlijk en financieel opzicht gaat speciale aandacht uit naar gemeenten die kiezen voor een benadering van het kruispunt vanuit de Wmo, omdat daar de meeste innovatie te verwachten is. We hebben gesprekken gevoerd in de volgende zes gemeenten: Almelo, Culemborg, Eindhoven, Middelburg, Roermond en Tilburg.

##### *Initiatieven op het kruispunt*

Wat als eerste opvalt in de onderzochte gemeenten is dat er nog niet zo heel veel projecten op het kruispunt zijn die starten vanuit de Wmo. Vaker worden activeringsprojecten geïnitieerd en uitgevoerd vanuit de Sociale Dienst of de afdeling Sociale Zaken en vallen ze onder de noemer van re-integratie, activering en/of gesubsidieerde arbeid.

Voorbeelden hiervan zijn de Participatieladder<sup>4</sup> en het Maatschappelijk Activeringsconcept (MAC). In dit concept worden uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt stap voor stap geactiveerd naar vrijwilligerswerk en op termijn naar betaalde arbeid. Een van de gemeenten die met het MAC werkt is Almelo. Er zijn (nog) geen verbindingen met de Wmo, hoewel het doel van de activering - mensen activeren ten behoeve van zinvolle activiteiten en klussen in de buurt - wel heel goed aansluit bij de doelstellingen van de Wmo. Andere voorbeelden van re-integratieactiviteiten zijn het productiehuis in Roermond en het buurtserviceproject in Middelburg. In Middelburg worden ook Wwb'ers opgeleid voor de thuiszorg. De financiering van dergelijke projecten vindt plaats vanuit het W-deel van de Wwb of uit het participatiebudget. Er wordt in deze gevallen dus Wwb-geld ingezet voor de Wmo en niet andersom. De diverse projectleiders in de gemeenten zien deze projecten ook niet direct als vernieuwend, omdat het initiëren van re-integratieactiviteiten altijd al een taak was van de sociale diensten.

Innovatieve projecten die starten vanuit de doelstellingen van de Wmo zijn vaak kleinschalig opgezet of zijn nog in de planningsfase. Een voorbeeld is het Geluksbudget (voorheen PGB-welzijn) in Almelo. Dit persoonsgebonden budget is gericht op het vergroten van de participatie van chronisch zieken en gehandicapten. Het budget bestaat uit een bedrag van 450 euro dat te

---

4 De Participatieladder telt 6 niveaus: niveau 6: betaald werk; niveau 5: betaald werk met ondersteuning; niveau 4: onbetaald werk; niveau 3: deelname aan georganiseerde activiteiten (cursus, vereniging); niveau 2: sociale contacten buitenshuis en niveau 1: geïsoleerd levend. Voor meer informatie over de Participatieladder zie: [www.participatieladder.nl](http://www.participatieladder.nl).



gebruiken is voor uiteenlopende zaken, zoals een plek huren op de markt, vistuig aanschaffen, een cursus bloemschikken of een voetbalseizoenkaart kopen. Het geluksbudget is in principe eenmalig en aanvullend op bestaande regelingen. Inmiddels is het budget uitgebreid naar mensen met een bijstandsuitkering die vanwege gezondheidsproblemen niet of nauwelijks meer aan het werk kunnen komen. Ook diverse andere gemeenten zijn met het geluksbudget aan de slag gegaan.<sup>5</sup>

Een ander voorbeeld komt uit Middelburg. Daar zijn plannen ontwikkeld voor ondersteuning van vrijwilligers. Het gaat om de ondersteuning van vrijwilligers en het doen van vrijwilligerswerk in het kader van participatieprojecten. Het project zit nog in de voorbereidende fase: er zijn gesprekken gevoerd met betrokken organisaties en ze zitten bijna aan het eind van deze fase. Het project zal vanuit verschillende financieringstromen gefinancierd worden, maar het is de bedoeling dat het een structureel project wordt. Het project zal zich richten op de groep die niet op korte termijn arbeid kan verrichten.

De grote projecten op het kruispunt zijn vaak niet vanuit de Wmo gestart, maar vanuit wijkbeheer. Prestatieveld 1 van de Wmo wordt in Culemborg vooral via een wijk- en buurtgerichte benadering ontwikkeld en via die invalshoek komt langzaam maar zeker ook de koppeling met de Wwb en de Wwb-doelgroep tot stand. Activerings- en re-integratiemogelijkheden zullen steeds meer op buurt- en wijkniveau worden gezocht. Het maatschappelijk activeringscentrum 'De Doenerij' is in dit perspectief te beschouwen als een project op het kruispunt Wmo-Wwb, hoewel het tot dusverre niet zo

---

5 Zie: [www.geluksbudget.nl](http://www.geluksbudget.nl).

benoemd is. Het project, dat de nodige bekendheid heeft gekregen in het land, is vanuit Sociale Zaken opgezet met co-financiering vanuit het Kleine Steden Beleid van de provincie Gelderland (zie Box 1).

Een ander project met landelijke bekendheid dat we hier willen noemen is het Brabantse Wonen Zorg en Service in de Wijk (WZSW) dat vanuit Tilburg is begonnen. Met dit concept - dat in een groot aantal Brabantse gemeenten wordt toegepast - biedt de gemeente haar inwoners persoonlijke dienstverlening aan op het gebied van wonen, zorg en welzijn.<sup>6</sup> Persoonlijke dienstverlening op het terrein van wonen, zorg en welzijn vraagt om nieuwe dienstverleners. Binnen de WZSW snijdt het mes aan twee kanten: het biedt mensen in de wijk tegen een geringe vergoeding individuele voorzieningen in de vorm van persoonlijke diensten; langdurig werklozen leveren deze diensten en krijgen zo de mogelijkheid om werkervaring op te doen. Door zo de 'vraag om de hoek' op te lossen met 'werk om de hoek' wordt de 'Wmo-vraag' gekoppeld aan 'Wwb-aanbod'. Ook gemeenten buiten Brabant, waaronder Almelo, zijn voornemens om het WZSW-concept in hun gemeente in te voeren. Overigens bestond de WZSW in Tilburg al voor de invoering van de Wmo, maar de Wmo biedt wel een beleidskader waarbinnen de WZSW in te bedden is. Dit brengt ons op de vraag op welke manier de Wmo de vernieuwing op het kruispunt eigenlijk heeft beïnvloed.

---

6 Zie: [www.wzsw.nl](http://www.wzsw.nl).

### De Doenerij in Culemborg

Het doel van de Doenerij is mensen met een uitkering de mogelijkheid te bieden hun kwaliteiten en talenten te ontdekken en in te zetten in Culemborg. Daarvoor organiseert de Doenerij laagdrempelige activiteiten voor, door en met mensen met een uitkering. Het gaat bijvoorbeeld om:

- een maatjesproject 'bakkie leuten' in het Nederlands;
- hulp bij het invullen van formulieren;
- betaald klusjes doen via Dienstwerk;
- een cursus 'uitkomen met inkomen' volgen, waarin mensen leren meer grip te krijgen op hun inkomsten en uitgaven;
- de workshop 'Zelfstandig ondernemerschap: droom of werkelijkheid?' die mensen in staat stelt om zich te oriënteren op deze markt en hulp biedt bij het zetten van de eerste stappen naar zelfstandig ondernemerschap.

De Doenerij is tot stand gekomen naar aanleiding van interviews die elf bijstandsgerechtigden in de loop van 2007 onder negentig andere bijstandsgerechtigden hebben gehouden. Zij hebben in kaart gebracht waaraan behoefte is. De interviewers hebben deze interviews omgezet in een plan: zij hebben uitgedacht welke voorziening als aanvulling nodig is om alle bijstandsgerechtigden te betrekken bij de Culemborgse samenleving; dat heeft tot de De Doenerij geleid.

De Doenerij is verbonden aan een 'klussendienst' die de gemeente en corporatie Kleurrijk Wonen ondersteunen. Deze biedt werkzoekenden de gelegenheid om werkervaring op te doen door het uitvoeren van diverse klussen. Het gaat dan bijvoorbeeld om tuinhulp en allerlei praktische karweitjes in huis. De stichting Dienstwerk runt het project, dat onlangs een regionale voorziening is geworden.

Vanuit de Wmo wordt inmiddels nagedacht over de rol die de klussendienst kan spelen rond individuele voorzieningen, al zal dat beperkt zijn en moet je het klein zien: 'Kunnen de deelnemers aan de klussendienst een beugel plaatsen op een wc, zodat je daar geen installatiebedrijf voor hoeft in te schakelen?'

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

Al onze gesprekpartners zijn het erover eens dat de Wmo kansen biedt voor innovatie op het kruispunt. Dat grote vernieuwende projecten in de praktijk toch nog maar weinig voorkomen, hangt wellicht samen met de verschillende visies vanuit de Wmo en de Wwb op participatie, de verschillende financieringsstromen, en de vaak lastige interne en externe samenwerking. Hieronder lopen we deze punten nog eens langs.

### *Visie op participatie*

Voor een deel wordt de samenwerking bemoeilijkt door de verschillende (en soms tegenstrijdige) doelen van de Wmo en de Wwb. Zowel de Wmo als de Wwb heeft als doelstelling een grotere participatie, maar in de praktijk is dat vaak een heel ander soort participatie. Bij de Wwb draait het uiteindelijk om arbeidsparticipatie, ook al werken gemeenten met participatieladders en re-integratieladders die uit verschillende stappen bestaan. Het beeld van een ladder suggereert al direct progressie: het is de bedoeling dat de cliënt steeds een trede hoger klimt met als ultiem doel: betaalde arbeid. Dit verschil in doelstelling kan zich uiten in een tegengesteld belang. Om een voorbeeld te geven: wanneer het gaat om de vraag of een mantelzorger van de sollicitatieplicht moet worden ontheven, is men daar vanuit de Wwb niet voor.

Toch zien onze gesprekpartners vooral de winst vanuit de Wmo. Jarenlang was er, volgens sommigen, een eenzijdige aandacht voor work first en werk, werk, werk. De Wmo heeft dit veranderd. Een van de respondenten vertelt: 'Vanuit de Wwb vraagt men zich af of alles wel gericht moet zijn op mensen weer aan het werk krijgen. In de praktijk weet men wel dat sommige mensen alleen vrijwilligerswerk zouden kunnen doen.'

De politiek ziet dat niet. Nu de Wmo en Wwb meer samengaan, kan dat veranderen.'

Een van onze andere geïnterviewden brengt dit als volgt onder woorden: 'Er is niet meer alleen behoefte aan work first, maar ook aan participatie.'

Overigens vraagt deze respondent zich wel af of deze aandacht voor participatie een direct gevolg is van de invoering van de Wmo of dat de Wmo juist zelf een uiting is van deze veranderde visie: 'In alle regelingen wordt er nu meer vanuit de klantvraag gewerkt, in plaats vanuit de regeling. Met de Wmo is het denken op gang gekomen over de civil society (...) het is een antwoord op deze tijd.'

De grotere aandacht binnen gemeenten voor sociale activering, maar ook voor bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, is volgens andere respondenten wel degelijk het gevolg van de invoering van de Wmo. Door de Wmo komen langdurig werklozen opnieuw in beeld, namelijk als potentieel aanbod voor de vraag die vanuit de Wmo - in de vorm van persoonlijke dienstverlening - aan de maatschappij wordt gesteld. In de woorden van een respondent: 'Ze moesten iets doen met de prestatievelen en het bleek handig om hierbij gebruik te maken van de Wwb.' Ondanks het verschil in doelstelling tussen de Wwb en de Wmo is het juist de kunst binnen de gemeente naar samenhang te zoeken en verbindingen te vinden.

### *Integraal werken*

De meeste van onze gesprekpartners zien de winst van het zoeken naar dwarsverbanden tussen Wmo en Wwb. Wel zijn er obstakels in de aansturing. In gemeenten waar de Wmo en de Wwb onder verschillende afdelingen

vallen, hebben de uitvoerders van beide wetten onvoldoende zicht op elkaar en zijn de ontwikkelingen en activiteiten onvoldoende op elkaar afgestemd. In de woorden van een van de respondenten: 'De intentie is er, maar het gaat langzaam want uitgangspunten moeten hiervoor opnieuw worden vormgegeven.'

In gemeenten waar de uitvoering niet gescheiden is, gaat dat beter. In Roermond bijvoorbeeld, valt de Wmo onder de afdeling Sociale Zaken. Hierdoor is er veel meer overleg tussen de uitvoerders van respectievelijk de Wmo en de Wwb en komt er meer bekendheid over elkaars producten. De teamleider verwacht dat het niet-gebruik van producten van de Wmo kan worden teruggedrongen, doordat de klantmanagers die voorlichting geven aan de Wwb-cliënten beter zijn geïnformeerd over de Wmo-producten. Mensen in het Wwb-bestand voor wie werk niet tot de mogelijkheden behoort, kunnen zich op die manier maatschappelijk verdienstelijk maken en op deze wijze kunnen ze ondersteuning bieden aan vrijwilligers en mantelzorgers.

Ook in bijvoorbeeld Eindhoven is de oude structuur losgelaten en is er één sector Zorg en Inkomen, waaronder de schuldhulpverlening, het minimabeleid (inkomensondersteuning), dagbesteding en de Wmo-voorzieningen vallen. Er is geen sociale dienst meer. Naast de sector Zorg en Inkomen is er een sector Werk. De sector Werk gaat over het CWI en over de Wwb voor zover het om het verstrekken van de uitkeringen gaat. De uitvoering van de Wwb is dus verdeeld over twee sectoren. Dit is zo sinds 1 januari 2009. Binnen de sector Zorg en Inkomen is er nauwe samenwerking met ketenpartners zoals MEE, de GGZ en maatschappelijk werk. Dit is geregeld in een convenant. De stichting Vrijwilligerswerk maakt nog geen deel uit van de keten, het is wel de bedoeling dat dit op termijn gaat gebeuren. Volgens onze gesprekspartner is

er geen knip tussen beide sectoren, maar is het uitgangspunt integraal werken vanuit de behoeften van de cliënt. Een belemmering bij de doorstroom naar werk kan bijvoorbeeld zijn dat de cliënt hulp bij de huishouding of vervoer nodig heeft. Omgekeerd kan iemand ook via de Wmo-voorzieningen binnenkomen. Als gaandeweg blijkt dat de cliënt wil participeren of werken, dan wordt de Wwb-consulent erbij gehaald en wordt - in de woorden van de respondent - gezorgd voor 'een warme overdracht'.

Het voorbeeld van Eindhoven laat zien dat voor goed integraal werken het niet alleen nodig is dat gemeentelijke afdelingen samenwerken, maar ook dat alle ketenpartners er nauw bij betrokken zijn. Dit is niet altijd overal even gemakkelijk. Als het gaat over het brede veld van welzijn, dan zijn er veel partijen actief. Niet alleen moeten alle partijen worden gewonnen voor een idee, maar ook een concreet en werkbaar samenwerkingsmodel is van belang. Een van de respondenten van een gemeente ontmoet soms veel weerstand in het veld: 'Oh gaan zij zich daar ook mee bemoeien, dat is van ons.'

### *Financieringsstromen*

Subsidies voor het welzijnswerk en de maatschappelijke organisaties liggen voor langere tijd vast en pas in de recent gestarte collegeperiode komt daar weer verandering in. De meeste ruimte om innovatie in participatiebevordering te bewerkstelligen ligt daarom in de besteding van het budget van de gemeentelijke sociale diensten. In de praktijk zitten daar wel enkele haken en ogen aan. In gemeenten worden veel participatieprojecten voor Wwb'ers gefinancierd vanuit het werkdeel van

de wet (vanuit het inkomensdeel betalen gemeenten de uitkeringen en vanuit het werkdeel de re-integratieactiviteiten). Het werkdeel dat gemeenten ontvangen heet echter niet voor niets het 'werkdeel'.

Ook in de gemeenten die wij hebben onderzocht, lopen de geldstromen vooral van Wwb naar Wmo en maar in beperkte mate andersom. Een geïnterviewde voegt daaraan toe: 'De Wmo wil veel, maar er zit geen geld achter. Sociale zaken wil ook veel, maar gaat niet alles financieren.' Om geld van sociale zaken te kunnen inzetten voor Wmo-doelen, moet een project uiteindelijk wel gericht zijn op arbeid. 'Vandaar dat alles kan wat binnen de doeleinden van sociale zaken past, maar zo gauw het uiteindelijk niet meer met arbeid te maken heeft houdt het op.' Hierbij gaat het niet alleen om geld. Ook angst voor verdringing van arbeid speelt een rol. De vraag is of reguliere arbeid zo geen additionele arbeid wordt. 'Onbekend maakt onbemind', aldus een van de geïnterviewde coördinatoren die juist wel kansen ziet in het koppelen van Wmo en Wwb.

Een relatief recent probleem vormen de bezuinigingen in de AWBZ. Sommige cliënten kunnen hierdoor niet meer naar de dagbesteding, en gemeenten willen hier vanuit de Wmo iets aan doen. Vanuit de Wmo is er vooralsnog vaak geen geld, omdat de budgetten al vastliggen. Vanuit de Wwb zijn er wel middelen, maar voor een afdeling sociale zaken moet dagbesteding in een traject passen, waarbij mensen uiteindelijk doorstromen naar de arbeidsmarkt. Vanuit sociale zaken alleen dagbesteding aanbieden, past niet in de doelstelling van de Wwb. Er is een groot verschil tussen de sociale activering van de Wwb en dagbesteding volgens de doelstelling van de Wmo. De discussie wordt nog gecompliceerder, omdat gemeenten niet over de AWBZ gaan en dus ook geen zeggenschap hebben over de



besparingen op de AWBZ. De voormalige staatssecretaris heeft aangegeven de financiële prikkels in deze te willen aanpassen.<sup>7</sup> Een urgente vraag voor de nabije toekomst is hoe gemeenten via de Wmo de participatie van kwetsbare burgers gaan bevorderen, zonder een nieuwe AWBZ in te richten. Creativiteit op het kruispunt van Wmo en WWb zal daarbij wel eens een sleutel kunnen zijn.

---

7 TK, vergaderjaar 2009-2010, 29 538 Zorg en maatschappelijk ondersteuning, nr. 110, p. 25.



## 5 *Vervolgstappen: leren van elkaar*

In de eerder genoemde beleidsbrief van 12 oktober 2009 geven de staatssecretarissen van SZW en VWS aan dat het belangrijk is dat gemeenten meer van elkaar kunnen leren als het gaat om het verder vormgeven van het kruispunt Wmo en Wwb: ‘Het is eerst en vooral aan gemeenten om hierbij lokaal maatwerk te bieden. Het wiel hoeft echter niet elke keer weer te worden uitgevonden. Gemeenten kunnen van elkaar leren.’ Dit ‘verder brengen’ van het kruispunt kan bestaan uit het leren van praktijken elders en van voorbeelden van integraal werken. Daarnaast zou het leren van elkaar boven het projectniveau uit kunnen stijgen door de afstemming op het kruispunt te verbinden met de bredere doelstellingen van de Wmo, naar het sturingsproces en het maatschappelijk rendement van welzijn.

### *Innovatie vanuit de Wmo*

In dit essay hebben we gezien dat gemeenten inmiddels wel doordrongen zijn van het belang van de koppeling tussen de Wwb en de Wmo. Vaak gebeurt dit nog vanuit de Wwb, waarbij inzetten op vrijwilligerswerk bijvoorbeeld een stap is op de participatieladder met veelal betaalde arbeid als doel. Omgekeerd is vanuit het Wmo-beleidskader bezien de Wwb (nog) weinig in beeld. Wel groeit in de uitvoering de aandacht voor de overlap van de doelgroepen. Ook versterkt de Wmo de aandacht

voor de meest kwetsbare Wwb-cliënten en voor preventieve maatregelen. In die zin beïnvloedt de Wmo de uitvoering van de Wwb in ieder geval indirect. Ook zijn er vanuit de participatiedoelstelling van de Wmo verschillende kleinere initiatieven die verder kunnen worden uitgewerkt. Vanuit wijkaanpak zijn er meerdere, ook landelijk bekende, initiatieven zoals de Doenerij in Culemborg en de WSZW in verschillende Brabantse gemeenten. Dergelijke initiatieven verdienen elders navolging, omdat juist vanuit de Wmo de meeste vernieuwing op het kruispunt te verwachten is.

### *Integraal werken*

In de praktijk worden de Wmo en de Wwb vaak nog onafhankelijk van elkaar uitgevoerd. In het beste geval is de Wmo een stimulans geweest om (opnieuw) aandacht te besteden aan activering en vrijwilligerswerk. In een aantal gemeenten vallen de Wmo en (delen van) de Wwb onder één dienst Sociale Zaken, waardoor het makkelijker wordt naar dwarsverbanden te zoeken. Wel is er dan een 'warme overdracht' nodig van Wwb-cliënten naar de Wmo en omgekeerd. Het zoeken naar verbindingen vanuit de visie van integraal werken kan in de meeste gemeenten verder worden versterkt. De staatssecretarissen hebben aangegeven dat er juridisch in beide wetten geen noemenswaardige belemmeringen bestaan, maar dat het erom gaat dat de beleidsverantwoordelijken de mogelijkheden van de wetten optimaal willen benutten. In de woorden van de politiek verantwoordelijken: 'dit vraagt om visie, ambitie en lef.'<sup>8</sup> Daarbij gaat het niet alleen om samenwerking binnen de gemeenten, maar ook met ketenpartners, zoals MEE, GGZ en maatschap-

---

8 TK, vergaderjaar 2009-2010, 29 538 Zorg en maatschappelijk ondersteuning, nr. 108, p. 9.

pelijk werk. Vrijwilligerswerk en mantelzorgondersteuning zouden eveneens deel uit moeten maken van de keten.

### *De bredere doelstellingen van de Wmo*

We hebben gezien dat binnen de bredere doelstellingen van de Wmo verbinding, participatie en bescherming kerndoelen zijn die niet los van elkaar staan. Voor kwetsbare burgers is bescherming (bieden van rust, structuur en veiligheid) een voorwaarde om verbinding en participatie mogelijk te maken. Omgekeerd kan inzetten op wijkaanpak en sociale cohesie voorkomen dat mensen in de toekomst een beroep moeten doen op (duurdere) voorzieningen en instrumenten uit de prestatievelden 7, 8 en 9 en AWBZ-zorg. Daarom is het van belang dat gemeenten van elkaar leren hoe Wmo-Wwb-projecten verband houden met de drie hoofddoelen van de Wmo en de bredere visie van de gemeenten op de Wmo. De zoektocht naar samenhang tussen de Wmo en de Wwb past in de filosofie van de Wmo die in wil zetten op participatie van alle burgers en de ondersteuning van de civil society. Een macrovraagstuk dat hierbij een rol speelt, is de (toekomstige) besparing op de AWBZ. Voor gemeenten vormt dit nog een lastig vraagstuk. Gemeenten die investeren in preventie en die voorkomen dat burgers medicaliseren en in dure intramurale instellingen terecht komen, worden daar niet voor beloond. De voormalige staatssecretaris van VWS heeft aangegeven nog te onderzoeken hoe de financiële prikkels in de nabije toekomst kunnen worden verbeterd.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> TK, vergaderjaar 2009-2010, 29 538 Zorg en maatschappelijk ondersteuning, nr. 110, p. 25.

### *Sturing op het kruispunt*

Gemeenten zitten in een overgangsfase richting integrale 'social services'. De sociale dienst was in veel gemeenten jarenlang een tamelijk onafhankelijk opererende dienst. Inmiddels hebben veel gemeenten één dienst of afdeling Sociale Zaken waar (delen uit) de Wmo en Wwb zijn samengebracht. Samenwerking op het kruispunt is hierdoor gemakkelijker. Ook is duidelijk dat gemeenten wat samenwerking en integraal werken betreft nog aan het begin staan van een langere ontwikkeling. De verwachting is dat ook beleidsvelden als jeugdgezondheidszorg, zorg, inburgering & re-integratie, onderwijs en wonen bij 'sociale zaken' worden betrokken. Onder druk van de heroverwegingsoperatie zullen gemeenten en het Rijk moeten bezuinigen (onder andere op de AWBZ), maar de heroverweging kan ook de aanleiding zijn om opnieuw te investeren. De gemeente Amsterdam schrijft in *Inzet op herstel*: 'De sociale alliantie zal belangrijke knelpunten of overlappingsen in werkzaamheden identificeren en zich inzetten om op deze onderdelen de samenwerking en afstemming tussen verschillende onderdelen van de gemeente te verbeteren.'<sup>10</sup> Een oplossingsrichting is om verschillende gemeentelijke diensten samen te brengen onder de noemer van maatschappelijke ontwikkeling. Hoe gemeenten dit precies gaan doen, is nu nog niet duidelijk. Wel zal, als meer beleidsvelden en ketenpartners worden betrokken in het proces, het sturingsvraagstuk urgenter worden.<sup>11</sup>

---

10 Zie bijvoorbeeld de publicatie van de gemeente Amsterdam: *Inzet op herstel. Heroverwegingsoperatie 2010-2014 De mogelijkheden in beeld*, 8-2-2010, p. 54.

11 Voor een overzicht van mogelijke sturingsmodellen verwijzen we naar bijlage 2.

Bij integraal werken met als doelstelling het bevorderen van participatie zijn de positie en de zelfredzaamheid van de burger bepalend. In dit verband is het interessant het beeld van de trechter, zoals dat voorkomt in de Wmo-nota van Almelo, nog even in herinnering te roepen. Eerst wordt ingezet op prestatieveld 1 (sociale cohesie) en op de prestatievelden 3, 4 en 5 (algemene voorzieningen). Op deze manier is te voorkomen dat de burger een beroep doet op individuele voorzieningen (prestatieveld 6), ondersteuning die bedoeld is voor de meest kwetsbaren (prestatievelden 7, 8 en 9) of de AWBZ-zorg. Anders gezegd: wat is op te lossen binnen prestatieveld 1, moet ook daar worden opgelost. De trechter is eigenlijk een omgekeerde interventiepiramide, zoals het Verwey-Jonker Instituut die heeft ontwikkeld voor het jeugd- en veiligheidsbeleid en de zorg. Hoe hoger in de piramide (of hoe lager in de trechter), hoe ingrijpender (en duurder) de interventie (Boutellier, Rijkschroeff & Steketee, 2005; Boutellier, 2005). Geredeneerd vanuit de Wmo zullen gemeenten meer in willen zetten op sociale cohesie en collectieve voorzieningen, zodat voor de meest kwetsbare groepen vormen van langdurige zorg mogelijk blijven. De nadruk op collectieve en wijkgerichte voorzieningen vraagt om initiatieven, waarvan de Doenerij in Culemborg een concreet voorbeeld is, maar vooral om een heldere visie van de gemeenten waarom deze initiatieven zo belangrijk zijn. Nu gaat het in veel gemeenten nog te vaak om ad-hoc initiatieven en worden ze niet in verband gebracht met een veel bredere preventiebenadering.

### *Aandacht voor maatschappelijk rendement*

Vanuit de samenleving groeit de vraag naar het maatschappelijk rendement van maatschappelijke initiatieven in wonen, zorg en welzijn. Ook gemeenten willen weten wat het maatschappelijk rendement is van de activiteiten en projecten die zij vanuit de gemeentekas financieren. Enkele van onze respondenten hebben aangegeven dat er binnen de Wmo minder aandacht is voor het bereikte resultaat van projecten en maatregelen dan binnen de Wwb het geval is. Sociale diensten zijn de laatste jaren steeds meer outputgericht gaan werken en meer gewend geraakt om te werken met resultaatafspraken. De gesprekspartners menen dat nu de Wmo en de Wwb in de uitvoering meer samengaan, de betrokkenen op beide beleidsterreinen ook in dit opzicht van elkaar kunnen leren. Dit kan heel concreet worden vormgegeven: zoals Wmo- en Wwb-consulenten die bij elkaar in de keuken kijken, het overnemen van formats, zoals van de formulierenbrigade. Omgekeerd vragen de gesprekspartners zich vanuit de Wwb af of alles erop gericht moet zijn om mensen weer aan het werk krijgen, terwijl in de praktijk duidelijk is dat sommige mensen alleen vrijwilligerswerk kunnen doen. Als het maatschappelijk rendement van vrijwilligerswerk zichtbaarder wordt, is het voor uitvoerders van de Wwb weer makkelijker te verantwoorden om in te zetten op participatie en activering van kwetsbare burgers. Dan keert de wal het schip.



## *Literatuur*

Boutellier, H., Rijkschroeff, R., & Steketee, M. (2005). *Van achteruit naar voren. Evaluatie beleid Jeugd & Veiligheid in Amsterdam 1999 - 2004*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut en Movisie.

Boutellier, H. (2005). *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap*. Oratie. Den Haag: BJu.

Boutellier, H., & Stavenuiter, M., e.a. (2008). *Wmo-programma Beter in Meedoen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut en Movisie.

Klein, M. van der., & Stavenuiter, M. (2009). *Op het kruispunt van Wmo en Wwb. Bevindingen deel 1: de Wmo nota's*. Working paper. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Kuperus, K. e.a. (2006). *Voortgangsrapportage pilots Wmo*. Uitgebracht aan ministerie van VWS en VNG. Amstelveen: Deloitte.

Kuperus, K. e.a. (2008). *Eindrapportage Wmo pilots. Leren, uitdragen en delen over maatschappelijke ondersteuning; de resultaten van 26 Wmo ontwikkelingspilots*. In opdracht van het ministerie van VWS en VNG. Amstelveen: Deloitte.

Nederland, T., Huygen, A., & Boutellier, H. (2009). *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*. Wmo Kenniscahier 3. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., & Stavenuiter, M.(2009). *Samenhang in armoedebeleid. Handreiking voor preventief en ondersteunend armoedebeleid*. Wmo Instrumenten. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

### *Bijlage 1 Projecten op het kruispunt Wmo-Wwb*

Voor deze notitie hebben we van 21 gemeenten en één regio (westelijk Noord-Brabant) de Wmo-nota's doorgenomen. In tabel 1 is een overzicht van deze gemeenten opgenomen en van de concrete projecten die zij uitvoeren op het kruispunt van Wmo en Wwb. De gemeenten zijn geselecteerd uit het bestand van gemeenten waarmee het Verwey-Jonker Instituut contact heeft binnen het programma Iedereen telt mee (zie: Van der Klein & Stavenuiter 2009). De selectie kent een goede spreiding over het land en ook over de schaal van de gemeenten.

*Samenvattend schema: diverse projecten op het kruispunt Wmo-Wwb*

Visie op Wwb in Wmo-nota	
Groningen	Verbinden
Gilze en Rijen	In Wmo-nota geen expliciete verwijzing naar Wwb
Ede	Levensloop
Tilburg	Experimenten in wijken
Eindhoven	Combineren van wetten
Almere	Samenhangend beleid
Utrecht	Brede aanpak en nadruk op samenhang met andere beleidsterreinen
Almelo	Preventie
Sluis	Cliëntondersteuning voor zowel Wmo- als Wwb-voorzieningen
Enschede	Sociale redzaamheid als tussenstap naar economische zelfstandigheid
Zwolle	Samenhang
Amsterdam	Samenhang & onderscheid

Concreet beleid	Typering
Diverse projecten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘Meedoen’</li> <li>• ‘Erbij horen’</li> <li>• ‘Samen actief’</li> <li>• Vrijwilligerswerk in het kader van re-integratie</li> </ul>	Participatie/ re-integratie/ wijkaanpak
Project Woon Zorg Service in de Wijk (WZSW) (inzet van Wwb-ers voor uitvoeren diensten)	Dienstverlening
1. Wijkwerkbedrijven 2. Dagbesteding en werk voor kwetsbare groepen	Dienstverlening/ activering van kwetsbare groepen
1. Zelfredzame wijken 2. WZSW	Wijkaanpak/dienstverlening
WZSW	Dienstverlening
Voorzieningenwarenhuis/ dienstverleningsconcept (nog geen link met Wwb-ers)	Dienstverlening
Scholingsaanbod waarin in de mantelzorg verworven competenties zijn verwerkt	Scholing gericht op re-integratie
Maatschappelijk activeringsconcept (MAC)	Wijkaanpak/ re-integratie-instrument
Inzetten cliënt begeleiders	Participatie/re-integratie
1. Pilot Roombeek (afgerond) 2. Contract compliance	Wijkaanpak/ participatie/re-integratie
1. Contract compliance (alleen nog voornemen om dit te gaan doen) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proeftuin Wmo/Wwb dagbesteding voor drugsverslaafden en ggz-klanten.</li> <li>• Uitkeringsgerechtigden inzetten bij Wmo-voorzieningen</li> <li>• Vrijstelling sollicitatieplicht Wwb-er mantelzorgers</li> </ul>	Participatie/ dienstverlening

Vervolg

Visie op Wwb in Wmo-nota	
Arnhem	Constatering samenhang
Culemborg	Samenhang & onderscheid
Uden	Combineren van wetten
Oostzaan	Wwb als voorwaarde voor Wmo
Leerdam	Samenhang en combineren van wetten
Middelburg	Samenhang & financieel onderscheid
Oud-Beijerland	Constatering en samenhang
Den Haag	Samenhang & onderscheid
Westelijk Noord Brabant	Samenhang & onderscheid
Roermond	Constatering samenhang

Concreet Beeld	Typering
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrijwilligerswerk in het kader van re-integratie (eurojobs)</li> <li>• Home Sweet Home</li> </ul>	Participatie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrijwilligerswerk i.h.k. van sociale activering</li> <li>• MAC: doelgroep benadert doelgroep</li> </ul>	Participatie/ wijkaanpak
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrijstelling sollicitatieplicht Wwb-er mantelzorg</li> <li>• Scholing en doorstroom naar betaald werk van mantelzorg</li> </ul>	Participatie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrijwilligerswerk in het kader van activering</li> <li>• WWZ-pilot</li> </ul>	Participatie/ dienstverlening
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Re-integratie</li> <li>• Wijkbeleid (nog geen wwb-ers genoemd)</li> </ul>	Participatie
Wwb-ers inzetten in huishoudelijke zorg, WSZ-project, Buurtbedrijvigheid	Wijkaanpak/participatie/ ondersteuning
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrijwilligerswerk in het kader van re-integratie</li> <li>• WSZ in ontwikkeling</li> </ul>	Participatie
Contract compliance, werkervaring en uitstroom zorg, ondersteuning mantelzorg	Participatie/dienstverlening
Inzetten Wwb-ers bij aanbesteding HHV (contract compliance)	Participatie/ dienstverlening
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesubsidieerde arbeid</li> <li>• Het productiehuis</li> </ul>	Participatie/wijkaanpak





## *Bijlage 2 Governancemodellen*

Het Verwey-Jonker Instituut heeft in het kader van het Wmo-programma 'Iedereen telt mee' verschillende governancemodellen ontwikkeld. Deze zijn gepubliceerd in het rapport *Governance in de Wmo* (Nederland, Huygen & Boutellier 2009) en in het rapport *Samenhang in armoedebeloid* (Nederland & Stavenuiter 2009). Hieronder een verkort overzicht van de vijf door ons onderscheiden governancemodellen.

Sturingsmodellen	Verantwoordelijke partij	Rol van de gemeente	Kennisbron	Mate van burgerparticipatie
Integrale beleidssturing	De gemeente	Regelaar	Ambtenaren	Adviseren
Ketensturing	De gemeente	Regisseur	Professionals	Raadplegen
Vraagsturing	Eigen initiatieven burgers	Bemiddelaar	Burgers	Zelfbestuur
Frontlijnsturing	De burger en zijn verbanden	Onderhandelaar	Burgers en professionals	Coproductie/ Meebeslissen
Expertsturing	De experts	Regelaar	Experts van 'marktpartijen'	Informereren

## Colofon

Dit betreft een publicatie die uitkomt binnen het VWS-programma "Beter in Meedoen". Dit meerjarig programma is gericht op de vernieuwing en kwaliteitsverbetering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Meer informatie over dit programma kunt u vinden op de website: [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl).

Opdrachtgever/financier	Ministerie van VWS Programma "Beter in Meedoen"
Auteurs	Dr. M. M. J. Stavenuiter Dr. M. van der Klein
Redactie	Prof. dr. J.C.J. Boutellier Drs. T. Nederland
Omslag	Grafital, Eindhoven
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 F (030) 230 06 83 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> I <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

### *De publicatie*

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-90-5830-385-1

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2010.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.