



Gemeenten over de uitvoering van de Wmo 2015: het glas is halfvol én halfleeg

Maaïke den Draak · Lia van der Ham

Published online: 13 November 2018

© Bohn Stafleu van Loghum is een imprint van Springer Media B.V., onderdeel van Springer Nature 2018

Samenvatting In 2015 werd de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) herzien in het kader van de Hervorming Langdurige Zorg en de decentralisaties in het sociale domein. Gemeenten hebben onder de Wmo 2015 de opdracht om integrale en passende ondersteuning te bieden aan mensen met een beperking of met psychosociale problemen. Dit onderzoek geeft inzicht in de wijze waarop gemeenten uitvoering hebben gegeven aan de Wmo 2015 in de eerste jaren na de herziening (de transitie en de transformatie), wat volgens gemeenteambtenaren goed gaat en waar nog aandachtspunten liggen. De gepresenteerde gegevens werden eind 2016 en in de eerste helft van 2017 verzameld onder gemeenteambtenaren door middel van interviews in zes gemeenten en open vragen in een landelijke digitale enquête. De eerste jaren na de invoering van de Wmo 2015 waren gemeenten vooral gericht op een soepele overgang. Dit werd als een veeleisende periode ervaren. Na de eerste twee jaren ontstond geleidelijk ruimte voor de inhoudelijke veranderingen in werkwijze en cultuur die met de hervormingen nagestreefd worden. Onder de gemeenteambtenaren in het onderzoek zien we over het algemeen een stevig draagvlak voor de uitgangspunten van de Wmo 2015 en de transformatie. Zij noemen zowel positieve als negatieve punten rondom de voortgang van de transformatie en benadrukken dat de beoogde cultuur- en gedragsverandering nog veel tijd zal vergen.

Trefwoorden beleid · Hervorming Langdurige Zorg · gemeenten · maatschappelijke ondersteuning · Wmo

Dutch municipalities on the implementation of the Social Support Act 2015: the glass is half-full and half-empty

Abstract The Social Support Act 2015 (Wmo 2015) was introduced in the Netherlands as part of the reforms of long-term care and three decentralisations in the social domain. Under the Act municipalities are commissioned to provide integrated and appropriate support services to people with impairments/disabilities or psychosocial problems. This study investigates how municipalities have implemented the Wmo 2015 in the first few years after its introduction (the transition and transformation), what goes well according to municipal policy officers and what aspects still need special attention. The presented data were collected at the end of 2016 and during the first half of 2017 among municipal policy officers through interviews in six case-study municipalities and open questions in a national digital questionnaire. During the first years after the enactment of the Wmo 2015, municipalities concentrated on a smooth transition. They experienced this period as demanding. After the first two years more scope gradually emerged for the changes in culture and methods of working that are aimed for by the reforms. The municipal policy officers in this study broadly support the principles underpinning the Wmo 2015 and the transformation. They mention both positive and negative points concerning the progress of the transformation and stress that the envisaged cultural and behavioural change will require more time.

Keywords Policy · Health care reform · Public sector · Local government · Netherlands · Long-term care

M. den Draak (✉)
Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, Nederland
m.den.draak@scp.nl

L. van der Ham
Athena Instituut, Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam,
Nederland



Kernpunten

- Na de invoering van de Wmo 2015 hebben gemeenten in eerste instantie ingezet op continuïteit van zorg en ondersteuning.
- Circa twee jaar na de invoering van de Wmo 2015 ontstond bij gemeenten geleidelijk ruimte voor de omslag in denken en doen die de wet beoogt (de transformatie).
- Onder gemeenteambtenaren is over het algemeen draagvlak voor de uitgangspunten van de Wmo 2015.
- Gemeenteambtenaren noemen zowel positieve als negatieve punten rondom de voortgang van de transformatie.

Inleiding

In 2015 werd de eerste Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uit 2007 aangepast en uitgebreid tot de Wmo 2015 [1]. Onder de Wmo hebben gemeenten de verantwoordelijkheid voor ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking of chronische psychische of psychosociale problemen. De invoering van de Wmo 2015 ging gepaard met de nodige zorgen over de uitvoerbaarheid van de wet. De Raad van State zette vraagtekens bij de vele inspanningen en het hoge tempo die van gemeenten verwacht werden bij het oppakken van hun nieuwe verantwoordelijkheden [2]. Helemaal nieuw was de Wmo 2015 echter niet. De nieuwe wet bouwt voort op de 'oude' van 2007 en de doelen en ambities van beide wetten komen sterk overeen. Wel hebben gemeenten onder de Wmo 2015 de verantwoordelijkheid gekregen voor een groter aantal vormen van ondersteuning [3].

De herziening van de Wmo vond plaats in het kader van zowel de Hervorming Langdurige Zorg (HLZ) als de decentralisaties in het sociale domein. De HLZ – waar de Wmo 2015, de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz) deel van uitmaken – heeft als doel de kwaliteit van zorg en ondersteuning te verbeteren, de betrokkenheid in de samenleving te vergroten en bij te dragen aan de financiële houdbaarheid van langdurige zorg en ondersteuning [1]. De decentralisaties in het sociale domein hebben naast de Wmo 2015 betrekking op de Jeugdwet (jeugdhulp) en de Participatiewet (ondersteuning van inkomen en bij het vinden van werk). De decentralisaties betekenen een verschuiving van verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten en hebben ook als doel om verbanden te leggen tussen de verschillende beleids-terreinen in het sociale domein [1, 4]. Het idee van de regering is dat daardoor integrale ondersteuning geboden kan worden. Doordat gemeenten dicht bij burgers staan zouden zij ook beter op de specifieke wensen en behoeften van hun inwoners kunnen in-

spelen. Gemeenten hebben dan ook de opdracht om passende ondersteuning te bieden. Deze ondersteuning moet eraan bijdragen dat mensen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven wonen en meedoen in de maatschappij [1].

Bij de invoering van de nieuwe decentralisatiewetten, en dus ook de Wmo 2015, worden twee processen onderscheiden [5]. De daadwerkelijke overdracht van taken naar de gemeenten wordt 'de transitie' genoemd. Daarnaast wordt onder de Wmo 2015 een inhoudelijke verandering in werkwijze en cultuur nastreeft. Deze verandering werd al eerder, onder de 'oude' Wmo, ingezet. De inhoudelijke vernieuwing van de zorg en ondersteuning zoals de onderliggende wetten die beogen wordt 'de transformatie' genoemd [5, 6].

Hoewel de uitvoeringspraktijk (nog) aan verandering onderhevig is, is het wel mogelijk om na te gaan wat de ervaringen van gemeenten tot dusver zijn met de uitvoering van de Wmo 2015 en dus met het in de praktijk brengen van de transitie en de transformatie. Met het hier beschreven onderzoek willen we de stand van zaken beschrijven betreffende de uitvoering van de Wmo 2015 volgens gemeenten. We gaan in op de volgende vragen: hoe hebben gemeenten uitvoering gegeven aan de Wmo 2015 in de eerste jaren na de herziening (de transitie en de transformatie) en hoe ervaren gemeenteambtenaren dit proces? Waar staan gemeenten nu in het proces en wat zijn volgens gemeenteambtenaren positieve punten en wat knelpunten?

Het onderzoek is een momentopname van de situatie van eind 2016/begin 2017. Het maakt deel uit van een breder onderzoek naar de lokale uitvoering van de Wmo 2015, waarin naast gemeenteambtenaren ook andere partijen, zoals zorgaanbieders, zorgverzekeraars en belangenbehartigers, aan het woord komen [7]. Dit bredere onderzoek werd uitgevoerd in het kader van de door het Sociaal en Cultureel Planbureau uitgevoerde evaluatie van de HLZ [8].

Methoden van dataverzameling

De in dit artikel gepresenteerde gegevens werden verzameld onder gemeenteambtenaren door middel van interviews en (open vragen in) een digitale enquête. De interviews werden gehouden met gemeenteambtenaren uit zes gemeenten. Deze gemeenten werden geselecteerd op basis van variatie in stedelijkheid (niet/weinig, matig en (zeer) sterk), geografische ligging (noord, midden, zuid en provincie) en de inrichting van de Wmo 2015 (onder andere de aanwezigheid van een sociaal wijkteam). Daarnaast verschillen de gemeenten in zorgkantoortreinen en prominente zorgverzekeraar (vijf verschillende zorgverzekeraars). De gemeenten werden gevonden op basis van verkennend literatuuronderzoek en op basis van contacten uit het netwerk van de onderzoekers en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De inter-

views werden gehouden met gemeentelijke beleidsmedewerkers of medewerkers in een coördinerende of leidinggevende functie, zoals accounthouder of Wmo-teamleider. Per gemeente werden twee tot vijf van deze gesprekken gehouden, waarbij vaak meerdere personen aanwezig waren. In totaal vonden zeventien gesprekken plaats met dertig personen. De interviews omvatten meerdere thema's met betrekking tot de Wmo 2015, waarvan in dit artikel de volgende aanbod komen: de ontwikkeling en inrichting van het gemeentelijke Wmo-beleid, en de algemene indruk van positieve en negatieve aspecten van de Wmo 2015. De interviews zijn letterlijk getranscribeerd en vervolgens gestructureerd en geanalyseerd met behulp van software voor de analyse van kwalitatieve gegevens.

De digitale enquête is uitgezet onder Wmo-beleidsmedewerkers van Nederlandse gemeenten. Alle 388 Nederlandse gemeenten zijn hiervoor aangeschreven. Per gemeente werd één (coördinerende) Wmo-beleidsmedewerker gevraagd om de vragenlijst in te vullen. De vragenlijst werd getest in een pilot in drie gemeenten. In totaal hebben 269 gemeenten de vragenlijst ingevuld – een respons van 69%. Alle provincies en categorieën van stedelijkheid (vijf in totaal) waren goed vertegenwoordigd onder de deelnemende gemeenten. Gemeenten uit Noord-Brabant en Noord-Holland, en matig en weinig stedelijke gemeenten waren iets meer vertegenwoordigd, en gemeenten uit Overijssel en sterk stedelijke en niet-stedelijke gemeenten iets minder (op basis van gegevens van CBS StatLine juli 2017). Onder de deelnemende gemeenten bevonden zich de G4-gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht). De enquête omvatte – net als de interviews – een verscheidenheid aan specifieke thema's met betrekking tot de Wmo 2015. In dit artikel beperken we ons tot de gegevens op basis van de open vragen waarin de respondenten gevraagd werd naar hun algemene indrukken van de uitvoering van de Wmo 2015 in hun gemeente. Hierbij werd hen verzocht de twee belangrijkste knelpunten aan te geven, en de twee punten waarover zij het meest tevreden waren. De open vragen zijn geanalyseerd in Excel en Word, waarbij antwoorden in thema's werden geclusterd en geturfd. Van de 269 gemeenten vulde 17% geen enkel knelpunt in en eveneens 17% geen enkel positief punt. Daarnaast vulde 10% wel een eerste, maar geen tweede knelpunt in en 11% wel een eerste punt om tevreden over te zijn, maar geen tweede punt. Het is niet bekend in hoeverre sprake is van non-respons bij de beleidsmedewerkers die niet antwoordden of aangaven dat zij van mening zijn dat er geen (andere) punten zijn.

Resultaten

De transitie (goed) doorgelopen

In het eerste jaar na de invoering van de Wmo 2015 vormde vooral continuïteit van zorg het uitgangspunt

voor gemeenten, zo bleek uit de interviews. Hun idee was dat inwoners zo weinig mogelijk last mochten hebben van de overdracht van taken en dat voorkomen moest worden dat mensen tussen wal en schip zouden raken. Hierdoor waren gemeenten in 2015 vooral gericht op het uitvoeren van de nieuwe taken en het op orde krijgen van praktische zaken. Doordat de gegevens over inwoners en de administratiesystemen lange tijd niet op orde waren, en door het snelle tempo waarmee alles gebeurde hebben gemeenten vooral het eerste jaar na de invoering van de Wmo 2015 als een zware periode ervaren. Ze spraken over deze transitieperiode in termen van 'overleven' en 'proberen niet te verzuipen':

We hebben wel een jaar, zeker anderhalf jaar achter de rug gehad waar we dachten van als we maar niet verzuipen, als we maar niet mensen niet weten te vinden, dat zij niet weten dat ze überhaupt cliënt zijn van ons. Want wij kregen een lijst over van Den Haag, dat zouden de burgers zijn. Nou, we weten nu al dat er heel veel niet klopte. (interview, gemeente A)

Desondanks hebben veel geïnterviewden en respondenten van de enquête de indruk dat de overheveling van taken zonder ongelukken is verlopen en zij uitten hier hun tevredenheid en opluchting over.

De overgang is goed gegaan, niemand is zijn indicatie kwijtgeraakt. (enquête)

Het merendeel van de geïnterviewde gemeenteambtenaren heeft dan ook het idee dat de transitiefase inmiddels is afgesloten. Het gaat nu nog om het aanscherpen van werkprocessen, het optimaliseren van administratiesystemen en het herstellen van foutjes die men nog tegenkomt. Simultaan ontstaat ruimte voor een focusverschuiving naar meer inhoudelijke vernieuwing van maatschappelijke ondersteuning (het realiseren van de transformatie), iets waar gemeenten in de eerste twee jaar (2015–2016) niet of nog weinig aan toe zijn gekomen.

Breed draagvlak voor de transformatie

De geïnterviewde gemeenteambtenaren zijn zich bewust van de transformatie die verwacht wordt. Wanneer de geïnterviewden het hebben over de transformatie, dan spreken zij hier vooral over in termen van een 'cultuur- en gedragsverandering', een 'grote omslag', de 'nieuwe werkwijze' en 'het nieuwe denken'. Dit geeft aan dat het hier – anders dan bij de transitie – niet om structuren gaat, maar om grotere veranderingen in denken en doen. De uitgangspunten die geïnterviewden aan de transformatie toekennen, komen – uiteraard niet geheel toevallig – overeen met de kernpunten van de Wmo 2015. Onder de gemeenteambtenaren in het onderzoek blijkt over het algemeen een stevig draagvlak te bestaan voor de beoogde transformatie en de bijbehorende uitgangspunten. Een uit-

gangspunt dat door veel gemeenteambtenaren onderkend wordt is zelfredzaamheid, in de zin dat inwoners eerst moeten kijken wat zij of hun omgeving zelf kunnen, voor zij een beroep op de gemeente doen. Daarbij is ondersteuning geen recht meer, zoals onder de oude Wmo, maar wordt op basis van 'wat nodig is' bepaald welke ondersteuning iemand krijgt. Deze punten komen ook naar voren in de volgende uitspraak van een beleidsmedewerker:

Het is in plaats van zorgen voor, zorgen dat, en die klant meenemen in zijn eigen besluit en wat gaat hij eraan doen en natuurlijk geldt dat niet voor alle cliënten. [...] op een gegeven moment is de draagkracht, draaglast op en moet je compenseren, maar de burgers zijn heel erg gewend om te leunen – ik heb een probleem, jij lost het op. Die cultuuromslag moeten we gaan maken en dat vergt dat we de oude professionals moeten gaan omscholen. (interview, gemeente B)

Volgens veel van de geïnterviewden heeft de Wmo 2015 veel meer als uitgangspunt om breed te kijken naar de situatie van inwoners. Men ervaart daarin duidelijke verschillen wat betreft de gespreksvoering onder de Wmo 2015 in vergelijking met die onder de Wmo uit 2007.

Andere thema's die in de interviews met betrekking tot de transformatie werden genoemd, zijn: integraal werken/samenwerken, ondersteuning dicht bij de inwoner en de beweging van zwaardere naar lichtere ondersteuning. Daarnaast wordt de transformatie geregeld besproken vanuit het oogpunt van doelmatigheid en bezuinigingen: men moet efficiënter met middelen omgaan en het moet met minder middelen kunnen.

Gemeenteambtenaren benadrukken vaak dat de beoogde cultuur- en gedragsverandering veel tijd kost en dat deze geleidelijk zal gaan – men heeft het over jaren, decennia, zo niet generaties.

De meeste gemeenteambtenaren geven aan nog in de opstartfase van het transformatieproces te zitten. Tegelijkertijd hebben verschillende respondenten het idee dat een bepaalde mate van verandering al wel heeft plaatsgevonden, vooral op beleidsniveau en soms ook al bij Wmo-consulenten, zorgaanbieders, inwoners en cliënten. De omslag is in hun ogen echter nog lang niet door iedereen gemaakt. Soms is de ene partij verder met de transformatie dan de andere en dat kan wrijving geven. Wel denken meerdere personen dat de veranderingen – die al voor de Wmo 2015 waren ingezet – met de decentralisaties een nieuwe impuls hebben gekregen.

Die hele nieuwe manier van werken, dat vind ik wel, heeft met die overgang naar die nieuwe taken heel erg een extra slag gekregen. (interview, gemeente D)

Wat gaat goed bij de uitvoering?

De Wmo-beleidsmedewerkers in de enquête zien diverse positieve punten bij de uitvoering van de Wmo 2015 in hun gemeente. De aspecten waar zij vaak tevreden over zijn hebben veelal te maken met de transformatie. Sommigen noemen hierbij de transformatie in algemene zin, daarbij verwijzend naar het draagvlak ervoor en de voortgang. Anderen dragen meer concrete aspecten aan: samenwerking, maatwerk en passende ondersteuning, breed kijken en integraal werken.

Samenwerking Beleidsmedewerkers die aangeven tevreden te zijn op het vlak van samenwerking noemen verschillende partijen en aspecten. Soms doelen zij op de interne samenwerking, binnen de eigen organisatie, maar vaak spreken zij ook over samenwerking met of tussen externe partijen, veelal zorgaanbieders en professionals in de uitvoering. Ook geeft een deel aan tevreden te zijn over de samenwerking met andere gemeenten in de regio.

Maatwerk en passende ondersteuning Wat beleidsmedewerkers daar precies over zeggen – de nuance – verschilt. De ene beleidsmedewerker geeft aan dat maatwerk daadwerkelijk geleverd wordt ('het lukt ons om écht maatwerk te leveren'), volgens een ander is men 'gericht op' of wordt 'meer ingezet op' maatwerk en een derde is tevreden over de 'ruimte' of 'mogelijkheden' voor maatwerk. In het verlengde hiervan geven meerdere beleidsmedewerkers aan dat er (persoonlijke) aandacht voor de cliënt is, een voorwaarde om tot maatwerk of passende ondersteuning te kunnen komen.

Breed kijken en integraal werken Beleidsmedewerkers zijn positief over het breed kijken naar de vraag en situatie van de cliënt en het integraal werken, of de mogelijkheden daartoe. Ook hier ligt het kunnen bieden van maatwerk en passende ondersteuning in het verlengde.

De brede benadering gaat inzicht verlenen in kernproblemen van inwoners en stimuleert het creëren van toepasselijke oplossingen. (enquête)

Wat kan beter in de uitvoering?

Naast de genoemde positieve punten beschrijven Wmo-beleidsmedewerkers in de enquête uiteenlopende knelpunten wat betreft de uitvoering van de Wmo 2015. Een deel van de knelpunten heeft betrekking op de transformatie in algemene zin, aangezien deze de nodige tijd, moeite en inspanning vraagt. De meer concrete knelpunten die men het vaakst signaleert zijn de volgende: integraal werken, beleidsvrijheid en jurisprudentie, en de afstemming tussen de Wmo en andere wetten.

Integraal werken Niet alle beleidsmedewerkers zien integraal werken goed van de grond komen. De genoemde knelpunten hebben betrekking op diverse aspecten van integraal werken, waaronder de beleidsvorming, de werkwijze in de uitvoering, het ontbreken van een gezamenlijk loket en de uitwisseling van cliëntgegevens.

Beleidsvrijheid en jurisprudentie Beleidsmedewerkers vinden dat de beleidsvrijheid van gemeenten wordt ingeperkt door rechterlijke uitspraken en aanvullende wet- en regelgeving vanuit het Rijk. Zij voelen zich teruggefloten en ingeperkt in hun mogelijkheden. Daarbij verwijzen de gemeenteambtenaren in de enquête en de interviews geregeld naar de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep op 18 mei 2016 over huishoudelijke hulp.

Gemeenten kregen veel te maken met bezuinigingen. Er werd veel beleidsvrijheid toegezegd. Dat werd echter steeds door de rechterlijke macht teruggefloten. In feite is er nauwelijks beleidsvrijheid. (enquête)

Ook zou de wet te algemeen geformuleerd zijn en samen met de wijzigingen in wet- en regelgeving voor onduidelijkheid zorgen voor zowel gemeenten als burgers.

De onduidelijkheid tussen de geest en de letter van de wet – de ruimte om werkelijk te transformeren wordt daardoor beperkt. Jurisprudentie laat dat zien. (enquête)

De afstemming tussen de Wmo 2015 en andere wetten Beleidsmedewerkers noemen de afstemming met de Zvw en de Wlz, maar ook met de Jeugdwet en de Participatiewet (het sociale domein). Zij verwijzen hierbij onder meer naar verschillen tussen de wetten in bekostiging, regelgeving, insteek en toegang.

Beschouwing en conclusies

In de eerste jaren na de invoering van de Wmo 2015 waren gemeenten vooral gericht op een soepele overgang met zo weinig mogelijk ongemak voor inwoners. Deze jaren hebben de gemeenten als een veeleisende periode ervaren, zo blijkt uit ons onderzoek. De formele overheveling van taken (de transitie) lijkt inmiddels te zijn voltooid, hoewel gemeenten in 2017 nog wel bezig waren met het verbeteren en optimaliseren van administratie- en werkprocessen. Er lijkt sprake van enige diversiteit in de ervaringen van de verschillende gemeenten met de transitie en transformatie. Op basis van de onderzoeksgegevens is echter niet te zeggen waar eventuele verschillen uit voortkomen. Een onderzoek van Holzmann en collega's geeft hier wel enig inzicht in. Zij constateren namelijk een verband tussen het oordeel over het verloop van de transitie in het sociale domein en de gemeentegrootte.

Ambtenaren in gemeenten met kleinere inwonersaantallen zijn positiever over het verloop dan ambtenaren in grotere gemeenten [9].

In ons onderzoek geven gemeenteambtenaren aan dat rond 2017 geleidelijk ruimte is ontstaan voor de omslag in denken en doen die met de Wmo 2015 en de bredere hervormingen nagestreefd wordt. Ook uit de *Overall rapportage sociaal domein* komt het beeld naar voor dat gemeenten in eerste instantie hebben ingezet op de continuïteit van zorg en ondersteuning, en nog maar beperkt zijn toegekomen aan de transformatie, dat er onder gemeenteambtenaren over het algemeen een stevig draagvlak bestaat voor de bijbehorende uitgangspunten en dat er nog een lange weg te gaan is voordat de transformatiedoelen bereikt zullen zijn [6, 10].

Bij eerdere evaluaties van de 'oude' Wmo zien we een vergelijkbaar beeld: de decentralisatie van de taken verliep redelijk voorspoedig, maar de beoogde cultuuromslag of paradigmaverschuiving vergde meer tijd en was in 2012 nog niet afgerond [11, 12]. De langspeelplaat lijkt dus te blijven hangen en dat terwijl de Wmo uit 2007 een cultuuromslag beoogde die in grote lijnen overeenkomt met het gedachtegoed achter de Wmo 2015: vraag- en resultaatgericht werken, het benutten van de eigen kracht en het eigen sociale netwerk, ondersteuning op maat, een voorkeur voor algemene en collectieve ('lichtere') voorzieningen, eigen verantwoordelijkheid en wederkerigheid [13].

Hoenderkamp beschouwde de zogenaamde kanteling van de Wmo destijds als een eerste stap in de transformatie van de verzorgingsstaat [14]. Meerdere gemeenten maakten een start met de nieuwe denk- en werkwijzen van de kanteling, en de VNG publiceerde diverse brochures met succesvolle praktijkvoorbeelden (www.vng.nl) [13]. Op 1 januari 2013 had 59% van de gemeenten naar eigen zeggen een gekantelde voorordering en werkte nog eens 37% volgens de gedachten achter de kanteling [12]. Daarnaast hebben bijna alle gemeenten in 2012 naar eigen zeggen brede inventariserende gesprekken gevoerd met inwoners die een hulpvraag hadden [12]. Het wekt daarom enige verbazing dat er beleidsmedewerkers zijn die een verschil in gespreksvoering ervaren tussen de Wmo 2015 en de 'oude' Wmo. Hoewel de HLZ en de decentralisaties in het sociale domein tijdelijk de aandacht van de transformatie hebben afgeleid, geven zij nu ook een nieuwe impuls daaraan.

Wat betreft de verbeterpunten die gemeenteambtenaren noemen bij de uitvoering van de Wmo 2015 lijkt het tegenstrijdig dat het grotendeels om dezelfde onderwerpen gaat als de positieve punten die zij zien. Zo worden de cultuuromslag, het integraal werken en de samenwerking als knelpunt én als positief punt ervaren. Mogelijk is dit te verklaren vanuit verschillen die er tussen gemeenten zijn en lukt het de ene gemeente beter dan de andere om uitwerking aan deze uitgangspunten te geven. Daarnaast kan dit voortkomen uit het feit dat de hervormingen nog in de kinderschoe-

nen staan en de verwachtingen verschillen. Zo zal de ene respondent de beperkte veranderingen zien als 'winst', terwijl de andere bij dezelfde verandering bedenkt dat het einddoel nog lang niet behaald is. Ook Felten et al. constateerden dat lokale beleidsmakers verdeeld zijn en dat sommigen de ontwikkelingen als positief ervaren, terwijl anderen er juist somber over zijn [15].

Bij de interpretatie van de bevindingen moet rekening worden gehouden met de kwalitatieve aard van het onderzoek (interviews en open vragen in een vragenlijst). Het doel is dan ook niet om een landelijk representatief beeld te schetsen, maar om een diversiteit aan ervaringen en meningen te beschrijven. Het is daarbij belangrijk op te merken dat de interviews in zes gemeenten, hoewel die uitgekozen zijn op diversiteit, geen volledig beeld geven van de grote verscheidenheid aan gemeenten en uitvoeringsvarianten van de Wmo 2015. Een andere beperking is dat de open vragen in de vragenlijst door één gemeenteambtenaar zijn ingevuld. Mogelijk geeft een andere ambtenaar, of meerdere ambtenaren, een ander antwoord op de vragen. Het is echter onwaarschijnlijk dat dit het algemene beeld dat in dit onderzoek naar voren komt sterk zou veranderen, aangezien de vragenlijst door een groot aantal gemeenten is ingevuld en een duidelijke prioritering aan knelpunten en verbeterpunten oplevert.

In dit artikel hebben we het perspectief van gemeenteambtenaren onderzocht. Andere onderzoeksliteratuur laat (ook) andere partijen aan het woord [6–8, 10, 15, 16]. Diverse partijen (onder andere Wmo-consulenten, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, belangenbehartigers, mantelzorgondersteuners en vrijwilligersondersteuners) kunnen zich vinden in de uitgangspunten van de Wmo 2015, maar in de praktijk ervaart men meerdere risico's en knelpunten, zoals beperkingen in de slagkracht van gemeenten, voldoende middelen en aandacht voor de transformatie, en grenzen aan zelfredzaamheid en informele hulp [7]. Zo maken zorgaanbieders zich zorgen over de randvoorwaarden waaronder de veranderingen moeten plaatsvinden en ervaren zij een toename van administratieve lasten en regeldruk [6, 7, 15]. En voor cliënten kan het onder meer lastig zijn om hun weg te vinden naar ondersteuning [8]. Voorlopig is het glas dus zowel halfvol, als halfleeg.

Literatuur

1. Tweede Kamer. Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015). Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33841, nr. 3.
2. Tweede Kamer. Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015). Advies afdeling advisering Raad van State en nader rapport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33841, nr. 4.
3. Ham L van der. Bedoelingen van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. In: Kromhout M, Kornalijslijper N, Klerk M de (redactie). Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; 2018.
4. Tweede Kamer. Decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 19 februari 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33400-VII, nr. 59.
5. Op het Veld A, Wachtmeester J. Decentralisatie betekent transitie en transformatie. Nieuwe verantwoordelijkheden, rollen en opgaven in maatschappelijke ondersteuning. Den Haag: Transitiebureau Begeleiding in de Wmo; 2012.
6. Pommer E, Boelhauer J, redactie. Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; 2016.
7. Ham L van der, Draak M den, Mensink W, et al. De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; 2018.
8. Kromhout M, Kornalijslijper N, de Klerk M, redactie. Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; 2018.
9. Holzmann M, Ramkisoen P, Beerepoot R, et al. Sturen op ambities. Transitie in het sociaal domein. Amsterdam: I&O Research; 2016.
10. Pommer E, Boelhauer J, redactie. Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; 2017.
11. Putters K, Grit K, Janssen M, et al. Governance of local care & social service. An evaluation of the implementation of the Wmo in the Netherlands. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, Institute of Health Policy & Management; 2010.
12. Kromhout M, Feijten P, Vonk E, et al. De Wmo in beweging. Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010–2012. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; 2014.
13. Draak M den, Mensink W, Wijngaart M van den, et al. De weg naar maatschappelijke ondersteuning. Een onderzoek naar de kanteling in tien gemeenten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; 2013.
14. Hoenderkamp J. De kanteling van de Wmo: transformatie van de verzorgingsstaat in de stad? Bestuurskde. 2012;1:5–11.
15. Felten H, Houte de Lange S ten, Repetur L. 11 aannames over de transformatie. Utrecht: Movisie; 2017.
16. Feijten P, Schellingerhout R, Klerk M de, et al. Zicht op de Wmo 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; 2017.