

De WMO en de bijdragen van de provincies

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) zal grote gevolgen hebben voor burgers en voor de ondersteuning die zij krijgen om zo lang mogelijk actief te participeren in de maatschappij. De gemeente krijgt een centrale rol bij de organisatie van die ondersteuning. De provincies hebben bij de uitvoering van de WMO een eigen verantwoordelijkheid. Die staat voor een deel in de WMO, maar de provincies hebben hun rol verder uitgewerkt. De provincies willen met deze notitie iedereen die te maken heeft met de WMO, informeren over hun bijdragen.

Provincies hebben een kleine, maar essentiële rol in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Het is een rol die primair is gericht op de ondersteuning van betrokken partijen. Van oudsher richten de provincies zich op welzijnsorganisaties en gemeenten. Vier hoofdprioriteiten voor de provincies met betrekking tot de WMO zijn:

- de ondersteunende rol ten behoeve van de kleine gemeenten;
- de participatie van patiënten/consumenten;
- het preventief jeugdbeleid; en
- de inzet van de provinciale ondersteuningsorganisaties.

Provincies maken voor de nadere uitwerking van deze prioriteiten verschillende keuzen. Daarom zijn de bijdragen van de provincies op hoofdlijnen geformuleerd, op een manier die hen aanknopingspunten biedt om uit een aantal mogelijkheden de eigen aanpak samen te stellen. Het is belangrijk dat provincies ook naar andere partijen helderheid bieden over de inhoud van hun bijdragen en dat zij daarbij een positie innemen.

Hieronder wordt een aantal zaken nader uitgewerkt. Uitgangspunt is dat de provincies geen taken op zich nemen die door andere partijen al worden opgepakt en dat de geboden ondersteuning daarop aanvullend is.

Vier hoofdprioriteiten

1. Ondersteuning van gemeenten

De ondersteuning aan gemeenten gaat uit van de vraag van gemeenten. De provincies richten zich vooral op kleinere gemeenten, maar in principe kan elke gemeente die daar behoefte aan heeft ondersteuning vragen.

In het traject tot nu toe is de vraag aan de orde geweest of gemeenten wel behoefte hebben aan ondersteuning door de provincie. Immers, gemeenten zijn autonoom en hebben in de WMO een eigen regierol. Gebleken is dat gemeenten inderdaad geïnteresseerd zijn in de ondersteuning die provincies kunnen bieden. Een paar voorbeelden: in de provincie Utrecht hebben 28 van de 33 gemeenten laten weten dat zij provinciale steun willen, mits de provincie zich niet op alles richt wat ten aanzien van de WMO aan de orde is. In Overijssel hebben alle 25 gemeenten zich geïnteresseerd getoond in de bijdragen van de provincie; dertien daarvan waren aanwezig op een door de provincie georganiseerde bijeenkomst. In Fryslân komen de gemeenten nu met vragen over cliëntenparticipatie en het hanteren van de instrumentenkoffer naar de provincie toe, terwijl de lijn van de provincie zelf in eerste instantie terughoudend was. In Noord-Holland enquêteert de steunfunctieorganisatie PRIMO de gemeenten; de aanbiedingsbrief is van de Vereniging van Noord-Hollandse Gemeenten (VNHG). Ook grotere gemeenten in de Randstad (Haarlem, Alkmaar, Dordrecht, Alphen, Zoetermeer) willen ondersteuning. Voorts blijken in meerdere provincies GGD'en geïnteresseerd in mogelijkheden om de gezondheidssituatie van ouderen in kaart te brengen.

Kortom, een niet onaanzienlijk deel van de gemeenten, en niet alleen de kleinere, wil wel degelijk provinciale steun en wil samenwerken met de provincies. Nadere uitwerking van de ondersteunende rol van de provincies is dan ook gewenst.

De rol naar gemeenten kan worden opgepakt via de zogeheten methode-Simons. Daarmee wordt in kaart gebracht wat de vraag van gemeenten is op het gebied van ondersteuning (bijvoorbeeld via een quick scan, bezoeken aan gemeenten, inschakelen van de provinciale steuninstellingen), hoe de ontwikkelingen in gemeenten gaan, waar gemeenten tegenaan lopen en waar zaken eventueel blijven liggen. Op grond van deze informatie kan de provincie met gemeenten - eventueel meerjarige - afspraken maken en hen instrumenten bieden (steunfuncties, deskundigheid, geld) om al of niet gezamenlijk zaken op te pakken¹. Boeiend gegeven daarbij is dat gemeenten zelf vragen om regionale en bovenlokale afstemming. In sommige gebieden bestaan vaste samenwerkingsverbanden, in andere vindt samenwerking plaats op ad-hoc basis.

Overigens is op dit moment het beeld dat centrumgemeenten meestal geen trekkende rol spelen ten behoeve van de omliggende, kleinere gemeenten.

Een bijdrage ligt ook in het in de praktijk ondersteunen van gemeenten via de steunorganisaties bij het hanteren van de VNG-instrumentenkoffer die is ontworpen om gemeenten te ondersteunen bij de invoering van de WMO. Immers, de landelijke helpdesk voor gemeenten biedt geen ondersteuning ter plekke.

Verdere mogelijkheden voor een rol richting de gemeenten:

- het financieren van initiatieven tot regionale samenwerking,
- provincies kunnen gemeenten financiën bieden voor de inzet van ondersteunende organisaties: commerciële bureaus of steunfuncties,
- het faciliteren van kennisuitwisseling, via bijvoorbeeld KISS (Kennisinstituut Stedelijke Samenwerking),
- kennisondersteuning, bijvoorbeeld het opzetten van een databank, gegevensinvoer over bijvoorbeeld huishoudelijke verzorging, een monitor van de uitvoering van de WMO, kennisuitwisseling en uitwisseling van best practices op het gebied van lokale loketten, mantelzorg, vrijwilligerswerk, multifunctionele accommodaties, cliëntenparticipatie, ketenkwaliteit, enzovoorts.
- een denktank bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten en provincie kan gemeenten adviseren,
- aanbesteding is een thema waar gemeenten mee worstelen; provincies kunnen hun deskundigheid op dat gebied ter beschikking stellen van gemeenten,
- Het laten uitvoeren van pilots gericht op het tegengaan van overlast van wet- en regelgeving in het vrijwilligerswerk.

2. Cliëntenparticipatie

Provincies leveren een bijdrage aan cliëntenondersteuning, via de Regionale Patiënten/Consumenten Platforms (RPCP's) of desgewenst andere organisaties, met het oog op inbreng in de gemeentelijke beleidsvorming. Diverse RPCP's hebben al een concreet aanbod gedaan aan gemeenten, soms op verzoek en soms op eigen initiatief. Op dit moment is de LOREP, de landelijke organisatie van RPCP's, bezig met het formuleren van een gezamenlijk aanbod van de RPCP's.

Provincies bieden op deze wijze ondersteuning bij het opzetten van WMO-raden in gemeenten. Concreet kan het dan gaan om de inzet van RPCP's bij de volgende activiteiten:

¹ De Simons-methodiek is niet uitsluitend gericht op de WMO, maar wordt door de provincies ingezet op het brede sociale terrein. De naam van de methodiek is ontleend aan die van de voorzitter van de IPO-commissie die hierover heeft geadviseerd, de heer drs. H.J. Simons.

- Het opzetten van lokale zorgvragersplatforms. Belangrijk is dat in die raden lokale organisaties deelnemen die alle relevante doelgroepen kunnen vertegenwoordigen.
- Het inhoudelijk adviseren en professionaliseren van die platforms: RPCP's kunnen de lokale zorgvragersplatforms inhoudelijk adviseren op de onderwerpen die er worden geagendeerd. Tevens biedt dit de mogelijkheid om ook aandacht te schenken aan een verbetering van de kwaliteit van het inspraakproces.
- Het informeren van gemeenten over het belang van de zorgvragersinbreng en over de kenmerken van de lokale (en regionale) situatie dienaangaande.
- Het op bovenlokaal niveau volgen van ontwikkelingen in de betreffende gemeenten en in het aanbod van regionaal werkende zorgaanbieders. Tevens zullen ontwikkelingen op landelijk niveau worden vertaald naar hun consequenties voor de lokale zorgvragersplatforms.

Van belang is dat gemeenten op de hoogte worden gesteld van het aanbod van de RPCP's. Provincies kunnen overigens desgewenst ook steunfuncties inzetten om dat doel te bereiken. Aanvullend is het een optie om cliëntenpanels in het leven te roepen die telefonisch bevestigd kunnen worden over de WMO. De provincie Zuid-Holland betaalt een dergelijk panel, dat bestaat uit cliënten ouderenzorg, gehandicapten en GGZ.

Een nog te vervullen randvoorwaarde is structurele voortzetting van de financiering van RPCP's via de provincies.

3. Preventief jeugdbeleid

Provincies zijn verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Gemeenten worden via de WMO verantwoordelijk voor het preventief jeugdbeleid (een van de prestatievelden). Dat is de hulpverlening die geacht wordt doorstroming naar de - zwaardere - jeugdzorg zoveel mogelijk te voorkómen. Het is dus in de eerste plaats in het belang van jeugdigen en hun ouders dat de gemeenten die taak goed uitvoeren. Verder is het van groot belang te voorkomen dat de druk op de jeugdzorg (die door de provincies wordt betaald) onnodig toeneemt. Gemeenten spelen hier dus een heel belangrijke rol, maar de formulering in het wetsontwerp is te vrijblijvend, en te zwak om te garanderen dat gemeenten dit daadwerkelijk oppakken. Daarom is het noodzakelijk dat de uitvoering van preventief jeugdbeleid² verplicht wordt gesteld in de WMO.

De wet op de jeugdzorg regelt dat de provincies jaarlijks bestuurlijk overleggen met gemeenten om afspraken te maken over de inzet van bureau jeugdzorg voor de aansluitingstaken en over de inzet van door lokale instellingen uit te voeren taken op het gebied van preventief jeugdbeleid. Afspraken over wederzijdse inzet worden neergelegd in het provinciaal beleidskader en/of convenanten met gemeenten. De provincies Drenthe, Utrecht, Overijssel, Noord-Holland, Zuid-Holland en Fryslân hebben hierover inmiddels met alle gemeenten convenanten afgesloten; in de andere provincies verkeert dit proces in de afrondende fase.

Tevens zetten de provincies de eigen steuninstellingen in om de gemeenten in deze taak te stimuleren en ondersteunen. Soms ondersteunen de provincies gemeenten ook financieel, met autonome middelen.

4. Het versterken van lokale welzijnsinstellingen

De ondersteuning van lokale welzijnsorganisaties is van oudsher een belangrijke taak van provincies, die via de steunfunctieorganisaties werd en wordt gerealiseerd. Het informeren van

² De vijf functies van preventief jeugdbeleid:

- informatie verstrekken aan ouders en jongeren over opvoeden en opgroeien
- signalering van problemen door instellingen zoals de jeugdgezondheidszorg en onderwijs
- toegang tot het gemeentelijk hulpaanbod, beoordelen, toeleiding naar voorzieningen o.a door de beschikbaarheid van een 'sociale kaart' voor ouders, kinderen, jongeren en verwijzers.
- pedagogische hulp (advisering en lichte hulpverlening) zoals (school)maatschappelijk werk
- coördinatie van zorg op lokaal niveau

partijen over wetgeving op zich, in casu de WMO, is geen taak voor de provincies. Wel kunnen provincies inspelen op ondersteuningsbehoeften.

Een doel van de provinciale activiteiten kan zijn het bevorderen van samenwerking, het gezamenlijk oppakken van gesignaleerde problemen. Als instrument kan de provincie gebruik maken van de provinciale steuninstellingen. Daarnaast maken provincies zoals Limburg en Zuid-Holland op dit moment al gebruik van bestaande reguliere overlegsituaties. Een ontwikkeling die wordt waargenomen is de regionalisering van welzijnsnetwerken.

Niet in alle gevallen zal de ondersteuning van lokale welzijnsinstellingen per definitie via de steunfuncties plaatsvinden. De provincie kan ervoor kiezen, de opdracht tot ondersteuning via aanbesteding weg te zetten.

Andere thema's

Behalve deze vier hoofdprioriteiten, heeft de provincie ook op andere beleidsterreinen te maken met de WMO: mantelzorg en vrijwilligerswerk, en het beleid voor wonen, zorg en welzijn.

Mantelzorg en vrijwilligerswerk

Op het gebied van mantelzorg en vrijwilligerswerk voeren de provincies beleid dat er in het algemeen op gericht is, mantelzorgers en vrijwilligers te laten ondersteunen en/of gemeenten aan te zetten om voldoende arrangementen voor hun inwoners te organiseren. Dit beleid is ondersteunend aan zaken die gemeenten in het kader van het WMO-beleid oppakken. Specifiek in het kader van mantelzorg zijn hoofdthema's voor de provincies:

1. Bijdragen aan de ontwikkeling van een dekkend en toegankelijk netwerk voor belangenbehartiging en ondersteuning mantelzorgers en begeleiding vrijwilligerszorg. Basis hiervan is het regionaal overzicht van de infrastructuur waardoor de witte vlekken zichtbaar worden. De provincies geven extra aandacht aan respijtzorg, het bereik van specifieke doelgroepen en de (h)erkenning van mantelzorgers.
2. Aandacht voor informele zorg in regionale verbanden waar zorgbeleid wordt ontwikkeld. In regionale overleggen op het terrein van wonen, welzijn en zorg maar ook in bijvoorbeeld de prestatieplannen van de steunfunctie-instellingen leggen de provincies accenten op de ondersteuning en versterking van de gehele informele zorg (mantelzorg, vrijwilligerswerk, maatjesprojecten en dergelijke).
3. Samenwerking van relevante partijen te bevorderen en te faciliteren. Door gebruik te maken van bestaande netwerken verbinden de provincies, waar nodig, partijen en brengen zij goede voorbeelden van projecten voor bijzondere doelgroepen extra onder de aandacht (good practices).
4. Het bieden van subsidies voor projecten.

In het provinciaal vrijwilligerswerk staat het ondersteunen van gemeenten en regionale en lokale organisaties centraal, met als doel het verbeteren van de kwaliteit van het beleid en de uitvoering. Dit gebeurt onder andere door uitwisseling van kennis en informatie tussen het lokaal en landelijk niveau, deskundigheidsbevordering bij organisaties die werken met vrijwilligers en het (financieel) versterken van de sociale infrastructuur (de organisaties en netwerken). Veel van deze zaken worden door de steunfuncties/ CMO's opgepakt en uitgevoerd onder aansturing van de betreffende provincie.

Verder is een taak voor de steunfuncties, te werken aan de link tussen lokale welzijnsorganisaties en vrijwilligers. Daar kan door de aanbesteding in het kader van de WMO een probleem ontstaan: op het moment dat een welzijnsorganisatie wordt ingehuurd die niet is geworteld in de gemeente, zijn de vrijwilligers die werkten voor de lokale organisatie vertrokken. Daarom is het in het belang van gemeenten dat de steunfuncties deze inzet blijven plegen.

Wonen, zorg en welzijn

Alle provincies stimuleren de ontwikkelingen met projecten. Ook financieel wordt flink geïnvesteerd met miljoenen euro's. Onder meer Utrecht (€10 miljoen), Noord-Holland (€45 miljoen), Gelderland (€9 miljoen) en Overijssel (€3 miljoen) zetten hier financieel fors op in.

Als middel om samenwerking tussen gemeenten te bevorderen, hanteert de provincie Zuid-Holland pacts die in gebieden worden gesloten.

Instrumenten en middelen

Provincies hebben een aantal instrumenten ter beschikking om deze taken uit te voeren:

- steunfuncties en RPCP's (ongeacht hoe die zijn vormgegeven in de diverse provincies)
- reguliere (bestaande) overlegsituaties zoals de regiotafels in Limburg en Zuid-Holland
- specifiek in te zetten middelen voor projecten
- De eigen expertise op diverse terreinen (contacten met zorgaanbieders, kennis van aanbesteding, enzovoorts).

Breed sociaal, en gebiedsgericht integraal beleid

Behalve het specifiek op de WMO gerichte beleid, voeren de provincies ook op andere terreinen beleid dat relaties kan hebben met de WMO.

In de eerste plaats voeren de provincies naast specifiek WMO-beleid, alle een meer integraal gericht sociaal beleid, voor een deel via de eerder genoemde methode-Simons. De provincies passen de WMO-aanpak zoals hierboven beschreven in in dat integrale beleid. Tevens liggen de relaties met het provinciaal jeugdzorgbeleid voor de hand.

Verder zijn er ook mogelijkheden binnen het gebiedsgericht integraal beleid. Vanuit hun verantwoordelijkheden voor fysieke sectoren leggen provincies, afhankelijk van het karakter van het gebied, bepaalde accenten. Zo zal voor het landelijk gebied de bereikbaarheid van voorzieningen van belang zijn. Hier speelt de provincie een rol door haar verantwoordelijkheid voor het openbaarvervoerbeleid en de koppeling met het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV). Voor meer verstedelijkte gebieden gaat het er vooral om, te bevorderen dat de woonopgave wordt gerealiseerd, mede in relatie met het provinciaal beleid dat is gericht op wonen, zorg en welzijn. Via het ISV kan de herstructurering in de steden worden opgepakt.

Specifiek voor het landelijk gebied is een mogelijkheid dat provincies hun WMO-beleid een plaats geven in de provinciale Meerjarenprogramma's. Daartoe is nodig dat concrete doelen worden gesteld en dat daaraan middelen worden gekoppeld. Het betreft hier, in tegenstelling tot de financiering van een groot deel van de pMJP's via rijksmiddelen (ILG), autonoom provinciaal beleid waarvoor geen rijksmiddelen ter beschikking staan.

21 december 2005