

Aan: De Voorzitter van de Eerste Kamer en de leden van de Vaste Kamercommissie voor VWS  
der Staten-Generaal  
Postbus 20017  
2500 EA Den Haag

**Datum**  
Utrecht, 14 januari 2020

**contactpersoon**  
Dhr. M. Mathijssen

**ons kenmerk**  
UIT. 20.02854  
**contactgegevens**  
mathijssen@sociaalwerk.nl

**Onderwerp**  
Input Sociaal Werk Nederland inzake Evaluatie hervorming langdurige zorg ten behoeve van overleg dat minister Hugo de Jonge heeft op 21 januari 2020

Geachte voorzitter en leden van de Vaste Kamercommissie voor VWS der Staten-Generaal,

Sociaal Werk Nederland (SWN) staat nog steeds pal achter de nieuwe filosofie waarop de Wmo 2015 is gebaseerd. Die op een goede wijze uitvoeren betekent: het benutten van eigen kracht en initiatief van de samenleving, maatwerk in plaats van uniformiteit, inclusief denken in plaats van doelgroepenbeleid, verschuiving van individuele voorzieningen naar algemene voorzieningen. De 21 Sociale Gouden Gemeenten laten zien dat het kán, maar ook dat het gaat om een ingrijpend innovatieproces dat een flinke omslag vraagt in samenwerking, kijken naar rollen en veranderen van processen.

Met het oog op de evaluatie hervorming langdurige zorg vraagt Sociaal Werk Nederland uw aandacht voor een aantal ontwikkelingen die het Wmo-gedachtegoed ondermijnen.

***Ontwikkelingen die indruisen tegen de basisprincipes van de Wmo***

Leden van Sociaal Werk Nederland zien dat de wijze waarop de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) door gemeenten wordt uitgevoerd, ver is afgedwaald van de basisprincipes waarop de wet in 2015 is gebaseerd. Dit is slechts ten dele te wijten aan wetgevingsaspecten van de Wmo 2015, zo blijkt uit een quickscan onder onze leden. Het komt vooral doordat er na de invoering van de Wmo 2015 landelijke maatregelen zijn genomen en er jurisprudentie is ontstaan die op gespannen voet staan met de uitvoering van de *basisprincipes* van de Wmo. We geven u daarvan een aantal voorbeelden die we in de toelichting nog verder uitwerken.

### ***Ontoereikend budget - geen ondersteuning***

Door het ontoereikende budget voor het sociaal domein voeren veel gemeenten de Wmo-taken niet (goed genoeg) uit. Sociaalwerkorganisaties stellen vast dat het Wmo-gedachtegoed daardoor wordt ondermijnd. Te veel burgers blijven nu verstoken van de wettelijk bepaalde ondersteuning die gemeenten volgens de Wmo moeten organiseren. Sociaal Werk Nederland vindt dat het kabinet aan gemeenten meer financiële mogelijkheden moet bieden om de Wmo goed uit te voeren.

### ***Preventie blijft achter – zorgkosten stijgen***

Sociaalwerkorganisaties zien met lede ogen aan dat doorverwijzing náár en het gebruik ván individuele zwaardere zorgvoorzieningen toeneemt. De daarvoor benodigde middelen worden vaak gevonden in cumulatieve bezuinigingen op het sociaal werk en de algemene voorzieningen in de wijk, waardoor preventieve hulp voor jong én oud zowel thuis als in de wijk te laat of helemaal niet beschikbaar komt. Of het gaat om verwarde personen, de verwaarloosde flat in de Arnhemse wijk Immerloo of ouderen die vereenzamen: ze hebben meer ondersteuning nodig dan ze nu krijgen. Deze bewoners – en vooral de kwetsbaren onder hen - betalen nu al de rekening van de opeenvolgende bezuinigingen. Het SCP geeft bij monde van Kim Putters ook al enkele jaren aan dat het wrang is dat de kennis en kunde van professionals zo 'laat' bij mensen beschikbaar komt: namelijk pas als een beginnend probleem een urgent, persoonlijk drama is geworden en inderdaad met spoed een zorgindicatie nodig is. De uitdaging is om signalen eerder op te pakken, de aanwezige kennis vroegtijdig beschikbaar te stellen en de bewoners die dat willen tijdig bij te staan bij het oplossen van dagelijkse levensvraagstukken.

Het SCP spreekt zijn zorgen uit over het gebrek aan sociaal werkers, jongerenwerkers en opbouwwerkers in wijken. In plaats van meer handen in de wijken, zodat de verplichte en beloofde preventieve hulp dicht bij de burger eerder en professioneel ingezet kan worden, gaat de afbraak van het sociaal domein in veel te veel buurten in Nederland al tien jaar lang onverminderd door. Over de hele linie is er een terugloop van het aantal sociaal werkers (zoals jongerenwerkers en maatschappelijk werkers) zichtbaar in de wijken, waardoor de noodzakelijke begeleiding in het gedrang komt van bewoners met psychische of lichamelijke problemen en ouderen die langer thuis moeten wonen. Ouders met opvoedproblemen krijgen geen hulp. Woningcorporaties – zo geeft Aedes aan – zien de gevolgen: meer overlast, onveilige situaties en ongelukkige bewoners. Het "Hoog Catharijnegevoel" van de jaren tachtig begint weer terug te komen.

Sociaalwerkorganisaties hebben massaal aangegeven dat de samenwerking met verzekeraars om preventie lonend te maken te stroef van de grond komt.

Ook de invoering van het abonnementstarief stimuleert preventie niet: het kan leiden tot een aanzuigende werking op het gebruik van individuele maatwerkvoorzieningen. Sommige gemeenten maken al melding van een aanzuigende werking en zien hun te kleine Wmo-budget nog sneller verdampen.

### ***Inbesteding***

Sociaalwerkorganisaties hebben helaas ook steeds vaker te maken met gemeenten die zélf het sociaal werk gaan uitvoeren. Daarmee zetten ze (te) veel petten op, die mogelijk tegengestelde belangen dienen: die van uitvoerder, beleidsmaker, financier van ondersteuning, indicatiesteller en doorverwijzer naar de uitvoering van de ondersteuning. De onduidelijkheid over de feitelijke rol van de gemeente voedt het wantrouwen over de onafhankelijkheid van professionals bij burgers en kan leiden tot calamiteiten (zie toelichting: chroom-6 affaire in Tilburg).

### **Reële prijsvorming**

De AMvB 'reële prijs Wmo 2015' regelt nader hoe een reële kostprijs moet worden vastgesteld. Het besluit geldt niet voor subsidies in het kader van de Wmo. Veel preventieve, algemene en voorliggende voorzieningen worden vormgegeven als een subsidie. Hierdoor is er voor aanbieders van maatwerkvoorzieningen (vaak aanbesteed) en algemene voorzieningen geen gelijk speelveld.

### **Oproep**

Sociaal Werk Nederland roept het Rijk en de gemeenten op hun verantwoordelijkheden te nemen en de grondbeginselen van de Wmo weer tot uitgangspunt te maken van hun handelen. Het gaat natuurlijk niet om de theorie, maar om de harde dagelijkse praktijk die daarvan het gevolg is. Wat de Gouden sociale Gemeenten ons hebben geleerd is dat daarvoor – naast een toereikend budget voor het sociaal domein – bestuurlijke visie, lef en vertrouwen nodig is. Alleen dan kunnen gemeenten en sociaalwerkorganisaties in partnerschap werken aan een sterke sociale basis. Nu blijft het helaas roeien tegen de stroom in, vijf jaar na invoering van de Wmo.

Sociaal Werk Nederland roept de Eerste Kamer op om de Wmo-evaluatie aan te grijpen als wake-up call: stop de ontmanteling van het Wmo-gedachtengoed! Zorg ervoor dat de Wmo wordt uitgevoerd zoals in 2015 werd beoogd door de wetgever. Investeren in een sterke sociale basis moet geen sluitpost zijn, maar de hoogste prioriteit hebben op de gemeentelijke en Rijksbegroting.

### **Sociaal Werk Nederland doet de volgende verbetervoorstellen:**

- **Nodig is een Deltaplan om het gedachtegoed achter de Wmo met verve uit te dragen en uit te voeren. Een 'Welzijn Nieuwe Stijl 2.0' waardoor gemeenten, aanbieders en cliënten- en bewonersorganisaties 'good practices' kunnen laten uitkristalliseren en snel kunnen opschalen (vormgeving wijkteams, preventieve aanpakken e.d.). Voorzie gemeenten van voldoende budget opdat de benodigde hulp aan en zorg voor jeugd hun beslag kunnen krijgen.**

**Sociaal Werk Nederland tekent daarbij nadrukkelijk aan dat ook de druk op de Wmo onverantwoord groot is. Dit gaat ten koste van het welzijn van de inwoners (kwetsbare én weerbare) van de steeds onleefbaarder wordende wijken en buurten. In deze waarneming weten wij ons gesteund door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Aedes.**

- **Bied gemeenten meer financiële mogelijkheden om de Wmo goed uit te voeren.**
- **Schrap de mogelijkheid tot inbesteding uit de Wmo.**
- **Verruim de reikwijdte van de Amvb reële prijs Wmo 2015 naar subsidies.**
- **Stimuleer en zorg voor een wettelijke borging van de samenwerking tussen gemeenten, aanbieders in het sociaal domein en verzekeraars om preventie lonend te maken (regionaal preventiefonds).**
- **Wijzig de Wmo daar waar jurisprudentie, landelijke ontwikkelingen en maatregelen indruisen tegen de Wmo-principes. Nu zijn er te weinig mogelijkheden om een groot deel van de ondersteuning in te zetten als algemene voorzieningen.**

Mocht u naar aanleiding van deze brief vragen hebben of een toelichting wensen, dan helpen we u graag verder. U kunt daarvoor contact opnemen met Marcel Mathijssen 06-29259413, [mathijssen@sociaalwerk.nl](mailto:mathijssen@sociaalwerk.nl)

Hoogachtend,



Directeur Sociaal Werk Nederland

Lex Staal

## **Toelichting**

In deze toelichting werkt Sociaal Werk Nederland uit hoe landelijke ontwikkelingen, maatregelen en jurisprudentie na invoering van de Wmo indruisen tegen de basisprincipes van de Wmo.

- *De terugkeer van het Wmo-loket ten koste van wijkteams*

Steeds meer gemeenten leiden relatief simpele hulpvragen toe via Wmo-loketten, in plaats van via wijkteams. Alleen voor de complexere casussen worden wijkteams dan ingezet, om via een integrale aanpak tot een oplossing te komen. Deze ontwikkeling druist in tegen het kantelingsprincipe dat ervan uitgaat dat zowel simpele als complexe hulpvragen baat hebben bij de inzet van de eigen kracht van bewoners én hun omgeving, en waarbij het gebruik van algemene voorzieningen (nulde lijn) centraal staat. Het keukentafelgesprek was ooit bedoeld voor vraagverheldering, waarbij gekeken werd naar geïndiceerde ondersteuning én het niet-geïndiceerde aanbod in de sociale basis. Het is nu verworden tot een indicatieloket gericht op zo goedkoop mogelijke oplossingen.

Sociaal Werk Nederland pleit voor meer inzet van sociale professionals om de verbinding te maken tussen wijkteams en de organisaties, vrijwilligers en bewoners (initiatieven) in de wijk.

- *Juridisering in het proces tussen gemeente en burger*

De afgelopen jaren werden sociaalwerkorganisaties geconfronteerd met diverse rechterlijke uitspraken die volgens ons gevolgen hebben voor het werk van de wijkteams, zoals dit is bedoeld vanuit de transformatiegedachte en de decentralisaties binnen het sociaal domein. Het gaat om uitspraken van de CRvB (Centrale Raad van Beroep) over de vergewisplicht in het kader van de Wmo en om een uitspraak van de bestuursrechter in Limburg over de inzet van algemene en maatwerkvoorzieningen.

In de praktijk ziet Sociaal Werk Nederland dat diverse gemeenten op deze uitspraken reageren met inbesteding van uitvoerende taken, zodat ze niet hoeven te voldoen aan de vergewisplicht en zelf de regie kunnen voeren. Andere gemeenten lopen het risico dat er, tegen de geest van de transformatie in, een bureaucratisch controlesysteem wordt opgetuigd dat verder gaat dan de bedoeling van de vergewisplicht.

Wijkteams hebben meestal de opdracht bewoners zo goed mogelijke passende ondersteuning en begeleiding te bieden. Ze doen dit vanuit een subsidierelatie met de gemeente. De uitspraak over algemene en maatwerkvoorzieningen rond de Wmo kan dit in gevaar brengen. Dan zou men alleen in zijn algemeenheid hulp mogen bieden, dus niet meer toegespitst op de bewoner. Dat heeft grote gevolgen voor de transformatiegedachte om beter aan te sluiten bij de leefwereld van de bewoner en te normaliseren in plaats van te diagnosticeren en op te schalen.

- *Het abonnementstarief druist in tegen het kantelingsprincipe van de Wmo*

Het abonnementstarief druist in tegen het kantelingsprincipe van de Wmo. Het doel van de Kanteling en de Wmo 2015 is het benutten van eigen kracht en het versterken van de participatie.

De invoering van het abonnementstarief kan leiden tot een aanzuigende werking op het gebruik van maatwerkvoorzieningen.

De voorgenomen maatregel 'stapelt' zich op recente jurisprudentie dat de 'afweging' beïnvloedt ten faveure van het gebruik van maatwerkvoorziening. Zo is de rechtbank van oordeel dat de begeleiding door Stand-By in Heerlen geen algemene voorziening is, maar dient te worden beschouwd als een maatwerkvoorziening, hetgeen een toestroom naar pgb tot gevolg zal hebben.

Sociaal Werk Nederland vindt het een gemiste kans dat het kabinet de maatregel niet gepaard heeft laten gaan met een krachtige landelijke impuls aan gemeenten, burgers en aanbieders om het gebruik van algemene voorzieningen en opbouw van sociale netwerken in wijken te stimuleren.

- *Mogelijkheden om een groot deel van de ondersteuning als algemene voorziening te ontsluiten voor de lokale bevolking, zijn beperkt*

Zoals eerder gezegd: veel kennis en kunde van professionals komen zo 'laat' bij mensen beschikbaar, namelijk als het vraagstuk een serieus probleem is geworden en er een (her)indicatie nodig is. De uitdaging is de aanwezige kennis eerder beschikbaar te stellen door mensen die dat willen bij te staan bij dagelijkse levensvraagstukken.

Sommige gemeenten gaan deze uitdaging wél aan. Zij proberen een zeer groot deel (zo veel als mogelijk) van de ondersteuning als algemene voorziening open te stellen voor de lokale bevolking. Er wordt dan geen individuele toets meer uitgevoerd die leidt tot een beschikking, ondersteuningsplannen, berichtenverkeer, declaraties etc. De mogelijkheden hiertoe zijn geclausuleerd en worden door jurisprudentie verder bepaald. Een goed georganiseerd cluster van algemene voorzieningen kan ervoor zorgen dat een beroep op maatwerkvoorzieningen afneemt. Voorbeelden laten zien dat zo'n samenhangend aanbod van algemene voorzieningen, bewonersinitiatieven en andere lichte ondersteuningsvormen het aandeel aan maatwerkvoorzieningen heeft weten te verkleinen.

- *Inbesteding van sociaal werk vergroot de kans tot calamiteiten bij kwetsbare burgers*

Ondernemers in diverse sectoren hebben te maken met centrale en decentrale overheden die ervoor kiezen economische activiteiten niet langer aan de markt te gunnen maar zelf uit te voeren. In de wet is niets geregeld over wanneer inbesteden is toegestaan. Er zijn wel specifieke criteria waaraan overheden moeten voldoen om te kunnen inbesteden, maar die hebben betrekking op rechtsvormen, voor en door wie taken worden uitgevoerd en het toezicht daarop. Overheden zijn bij wet niet verplicht om de keuze voor wel of niet inbesteden transparant en objectief te rechtvaardigen. Ze hoeven dus niet aan te tonen dat het inbesteden van activiteiten leidt tot (een betere) borging van publieke belangen of een betere prijs-kwaliteitverhouding van producten en diensten.

Ook sociaalwerkorganisaties hebben steeds vaker te maken met gemeenten die sociaal werk zelf gaan uitvoeren.

Uit onderzoek (Beleidsonderzoek Inbesteden Gemeenten in opdracht van ministerie EZ, 4-12-2018) blijkt dat het aandeel van het sociaal domein voor 5% volledig is inbesteed, 6% grotendeels en 3% fifty-fifty. Uit een eigen quickscan van Sociaal Werk Nederland blijkt dat een op de tien sociaalwerkorganisaties in de contractafspraken voor 2019 te maken heeft met inbesteding van sociaal werk dat in 2018 nog door de aanbieder zelf werd uitgevoerd.

Ingeval van inbesteding heeft de gemeenten als uitvoerder van sociaal werk veel petten op, die mogelijk tegengestelde belangen dienen. Die van uitvoerder, beleidsmaker, financier van ondersteuning, indicatiesteller en doorverwijzer naar de uitvoering van de ondersteuning.

De onduidelijkheid over de feitelijke rol van de gemeente voedt het wantrouwen over de onafhankelijkheid van professionals bij burgers. Sociaal Werk Nederland ontvangt verontrustende signalen van professionals over hoe inbesteding de weerstand bij cliënten voedt. Het zet de voor een goede uitvoering van de Wmo noodzakelijke vertrouwensrelatie tussen burger en professional onder druk.

Kenmerkend voor het sociaal domein zijn de kwetsbare relaties tussen professionals, aanbieders en burgers; relaties van afhankelijkheid, van wederkerigheid. Onduidelijkheid over de feitelijke rol van de gemeenten kan dan gemakkelijk leiden tot een falend controle- en toezichtstelsel, zoals bleek bij de chroom-6-affaire in Tilburg. Langdurig werklozen werden blootgesteld aan het gevaarlijke chroom-6 in een project van het gemeentelijk re-integratiebedrijf tROM.

Op een recent congres van PianOo over inkoop/aanbesteding (juni 2019) waarschuwde bestuurskundige Duco Bannink dat inbesteding doorgaans veel kostbaarder is dan uitbesteding aan de 'markt'.

Sociaal Werk Nederland dringt aan op het schrappen van de mogelijkheid tot inbesteding uit de Wmo.

- *De Amvb reële prijs Wmo 2015 staat op gespannen voet met de kanteling naar preventieve, algemene en voorliggende voorzieningen*

De Wmo verplicht de gemeenteraad tot het stellen van regels voor een goede verhouding tussen de prijs en de kwaliteit van een voorziening. De AMvB 'reële prijs Wmo 2015' regelt nader hoe een reële kostprijs moet worden vastgesteld.

Het besluit geldt niet voor subsidies in het kader van de Wmo. Dit betekent dat als een gemeente besluit geen opdracht te gunnen, maar de Wmo-dienstverlening vorm te geven als een subsidie, er geen reële prijs voor de dienstverlening hoeft te worden afgegeven.

Veel preventieve, algemene en voorliggende voorzieningen worden vormgegeven als een subsidie. Hierdoor is er voor aanbieders van maatwerkvoorzieningen (vaak aanbesteed) en algemene voorzieningen geen gelijk speelveld.

Vanzelfsprekend kan het college bij de bepaling van het toe te kennen subsidiebedrag wel gebruikmaken van de kostprijselementen zoals genoemd in artikel 5.4. Uit de evaluatie van het Besluit zal blijken in welke mate dat gebeurt.

Sociaal Werk Nederland pleit ervoor om de AMvB ook van toepassing te laten zijn op subsidies, zodat de verschuiving van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen niet op voorhand wordt belemmerd.