

Samen thuis?

***Wmo2015 in 16 Friese gemeenten;
een complex samenspel tussen cliënten, gemeenten en
aanbieders***

September 2017

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Opsterland:

Voorzitter	Tiny Ruiter
Externe leden	Barbara IJsselmuiden
	Frans Haven
Secretaris	Jellie Rijpma

Email: rekenkamercommissie@opsterland.nl

Website: www.opsterland.nl/gemeenteraad/Rekenkamercommissie

Voorwoord

Met genoegen bied ik u hierbij de resultaten van het rekenkameronderzoek naar de WMO2015 aan. Het is een uniek onderzoek in Nederland omdat het in zestien Friese gemeenten tegelijkertijd is uitgevoerd. Door een gezamenlijk onderzoek kunnen raden en bestuurders inzicht krijgen in de uitvoering van de Wmo2015 in hun eigen gemeente maar ook bij de andere Friese gemeenten. Het doel van het onderzoek was nadrukkelijk niet om een waardeoordeel te geven of een ranglijst te maken, maar vooral om te vergelijken en eventueel van elkaar te leren.

Het onderzoeksrapport Opsterland bestaat uit drie delen: een bestuurlijke nota (deel 1), een nota van bevindingen (deel 2) en de bijlagen (deel 3). De bestuurlijke nota bevat de aanleiding van dit onderzoek, een beschrijving van het onderzoeksproces, een samenvatting, de conclusies, de aanbevelingen en de reactie van het college met een nawoord van de rekenkamercommissie. De bestuurlijke nota is hiermee zelfstandig leesbaar voor diegenen die snel inzicht willen hebben in de resultaten van het onderzoek. In deel 2, de nota van bevindingen, treft u de volledige onderzoeksaanpak, de feiten en bevindingen en de toetsing aan het normenkader aan die de basis vormen voor de bestuurlijke nota. Verder is een aantal bijlagen toegevoegd in deel 3, in paragraaf 1.5 leest u daar meer over.

Het onderzoek geeft zicht op hoe de zestien gemeenten de opdracht die gemeenten vanaf 1 januari 2015 hebben gekregen (het zelfstandig dragen van de verantwoordelijkheid voor het organiseren van ondersteuning voor hun inwoners gericht op het vergroten van zelfredzaamheid en eigen regie) hebben uitgevoerd. Het onderzoek schetst vooral het proces van de totstandkoming en uitvoering van de WMO2015 in de periode januari 2015-februari 2017. Of de cliënt de zorg krijgt die de gemeente heeft bedoeld met haar beleid en uitvoeringsplannen en hoe de cliënt in de gemeente Opsterland die aangewezen is op de Wmo de ondersteuning en zorg ervaart, is beperkt onderzocht. Daar ligt nog een interessant terrein voor nader onderzoek die een diepgaandere beoordeling van de effecten van het Wmo-beleid en de uitvoering van dat beleid mogelijk maakt.

Dan over de WMO2015 zelf. Op 1 januari 2015 is de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) afgeschaft en vervangen door de nieuwe Wet langdurige zorg (Wlz). Er is sprake van een nieuwe Jeugdwet en een nieuwe Zorgverzekeringswet (Zvw). De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) is in de plaats gekomen van de oude WMO. Deze nieuwe wetten op het gebied van sociaal domein en zorg hangen onderling samen. Dit heeft vergaande gevolgen voor gemeenten gehad. Gemeenten hebben nieuwe taken gekregen, maar de nieuwe wetgeving bracht ook een inhoudelijke transformatie van het sociaal domein met zich mee met vergaande financiële consequenties.

De decentralisatie van de zorg wilde de zorg dichterbij de burgers organiseren, meer maatwerk mogelijk maken om zo beter aan te sluiten op de behoeftes van burgers. Betere preventie, een meer integrale aanpak, meer eigen regie van de burgers zelf en een meer efficiënte organisatie op gemeentelijk niveau zou kunnen leiden tot besparingen in de zorg en tot minder specialistische en institutionele zorg. De belofte die hierin doorklinkt is om burgers meer zeggenschap te geven over hun bestaan en ze waar nodig ondersteuning te bieden die ze vooruit helpt.

Een jaar is te kort om te beoordelen of dat is gelukt. Er is in weinig tijd veel gebeurd binnen de gemeente en onder grote financiële druk. Dit onderzoek moet dan ook vooral gelezen worden in de context 'We beginnen nog maar net'.

Graag maak ik op deze plaats gebruik van de gelegenheid om het onderzoeksbureau Lysias Consulting Group dank te zeggen voor het verrichte veldwerk en voor de plezierige samenwerking.

Onze dank gaat uiteraard ook uit naar ambtenaren en bestuurders van de gemeente Opsterland die in het kader van het onderzoek hun medewerking hebben verleend. Ook zijn wij de samenwerkingspartners van de gemeente die wij in het onderzoek hebben gehoord zeer erkentelijk voor hun bereidheid om input te leveren voor het onderzoek. De rekenkamercommissie heeft gedurende haar onderzoek vooral mensen gesproken die zich met hart en ziel inzetten. Zij moeten de komende jaren, in samenwerking met burgers, vrijwilligers, opdrachtgevers en samenwerkingspartners, de doelstellingen van de WMO waar gaan maken.

Tiny Ruiters, voorzitter rekenkamercommissie Opsterland

Inhoudsopgave

Deel 1

Bestuurlijke nota

1	Inleiding.....	1
1.1	Aanleiding.....	1
1.2	Focus van het onderzoek.....	1
1.3	Doel- en vraagstelling.....	2
1.4	Onderzoeksproces	3
1.5	Leeswijzer	3
2	Samenvatting	5
3	Conclusies	7
4	Aanbevelingen.....	9
5	Bestuurlijke reactie	10

Deel 2

Nota van bevindingen

- Rapportage van Lysias Deel A: Beleid en uitvoering Wmo2015 in Opsterland
- Bijlage 1: normenkader.....
- Bijlage 2: overzicht geraadpleegde documenten
- Bijlage 3: overzicht gesprekspartners

Deel 3 Bijlagen

- Rapportage van Lysias Deel B: Beleid en uitvoering Wmo2015 in 16 Friese gemeenten
- Rapportage van Lysias Deel C: Generieke conclusies en aanbevelingen

Deel 1

Bestuurlijke nota

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds de transities in het sociaal domein is er in gemeenten veel gebeurd om de maatschappelijke ondersteuning invulling te geven. De beleidsvrijheid die de rijksoverheid de gemeenten heeft gegeven, heeft ertoe geleid dat de Wmo2015 op uiteenlopende manieren wordt uitgevoerd, met verschillende inzet en benamingen van instrumenten. De besteding van middelen - beter gezegd de onderuitputting van Wmo-middelen - stond dit voorjaar in de schijnwerpers. Een onderzoek van *Binnenlands Bestuur* noemt als mogelijke oorzaken het conservatief begroten, onvoldoende inzicht in de cliënten, zuinigheid en administratieve ondoorzichtigheid. Het is begrijpelijk dat dergelijke berichten vragen oproepen over de invulling van de Wmo en de toegankelijkheid van de dienstverlening voor burgers. Daarnaast spelen ook in Fryslân financiële problemen bij thuiszorgorganisaties als gevolg van het nieuwe beleid.

Dertien Friese rekenkamer(commissie)s hebben zich uitgesproken voor een gezamenlijk onderzoek in het sociaal domein. Dit zijn rekenkamer(commissie)s van zestien gemeenten: Achtkarspelen, Ameland, De Fryske Marren, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Littenseradiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland en Weststellingwerf. Een ruime meerderheid van hen sprak daarbij een voorkeur uit voor een onderzoek naar de Wmo2015.

De keuze om het onderzoek tegelijkertijd en op dezelfde wijze uit te voeren in alle deelnemende gemeenten, zorgt ervoor dat een vergelijking tussen gemeenten over de uitvoering van de Wmo2015 mogelijk is. Gemeenten kunnen hierdoor van elkaar leren. De basis voor leren ligt in het inzichtelijk maken en aanreiken van goede voorbeelden.

1.2 Focus van het onderzoek

Per 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid voor verschillende taken in het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. Het gaat daarbij om de Wmo2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op de Wmo2015.



Om inzicht te krijgen in de uitvoering van de Wmo2015 en de ervaringen van betrokkenen, richt het onderzoek zich op drie groepen actoren: gemeenten, inwoners/cliënten en aanbieders (zie kader links). Daartussen bestaan verschillende relaties.

Het onderzoek richt zich verder op de periode van januari 2015 tot februari 2017. In het onderzoek zijn alle voorzieningen meegenomen die onderdeel uitmaken van de Wmo2015, uitgezonderd de Wmo-hulpmiddelen, omdat

in de verstrekking van deze voorziening sinds de decentralisatie in 2015 geen substantiële wijzigingen hebben plaatsgevonden.

Er is geen afzonderlijk onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van inwoners en cliënten in de 16 gemeenten. In plaats daarvan is gebruik gemaakt van de uitkomsten uit het verplichte cliëntervaringsonderzoek (CEO) dat gemeenten jaarlijks uitvoeren en van de indrukken en ervaringen van de adviesraden Wmo/sociaal domein. Het is onderzoekstechnisch ingewikkeld om twee onderzoeksopzetten die in wezen elkaars tegenpolen vormen - een meer op het totstandkomings- en uitvoeringsproces gefocuste aanpak of een onderzoeksopzet waarin het perspectief van burgers centraal staat - binnen één onderzoek met elkaar te verbinden. Dat geldt zeker voor gezamenlijk onderzoek, waarin de ontwikkeling binnen zestien gemeenten in kaart gebracht dient te worden. Verder heeft ook het kostenaspect een belangrijke rol gespeeld in deze keuze.

1.3 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt:

“Inzicht krijgen in de uitvoering van het gemeentelijke beleid ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning, de wijze waarop de afzonderlijke gemeenten de regierol invullen en grip hebben op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid, alsmede de wijze waarop de informatievoorziening aan de raad verloopt.”

Vraagstelling

In het onderzoek naar de Wmo bij de zestien Friese gemeenten spelen drie groepen actoren een rol: gemeenten, inwoners/cliënten en aanbieders. De onderzoeksvragen zijn geordend naar deze drie groepen.

1. De gemeente centraal:

1. Welke beleidsdoelen en kaders (inhoudelijk, organisatorisch en financieel) zijn geformuleerd en door de raad vastgesteld? Welke overwegingen hebben een rol gespeeld bij deze keuzes?
2. Hoe heeft de gemeente de toegang tot de Wmo georganiseerd? Welke overwegingen liggen aan de keuze ten grondslag?
3. Hoe heeft de gemeente de inkooprelatie met zorgaanbieders vormgegeven? Welke overwegingen liggen aan deze keuzes ten grondslag?
4. Welke ‘resultaten’ heeft de gemeente bereikt met de Wmo (aantallen aanvragen en toekenningen, budget)? Hoe staan deze resultaten in verhouding tot ramingen?
5. Hoe waarborgt de gemeente doelmatige inzet van middelen? Welke instrumenten gebruikt de gemeente? Welke afspraken zijn er gemaakt over de doelmatige inzet van middelen?
6. Hoe waarborgt de gemeente rechtmatigheid van verstrekte voorzieningen?
7. Op welke wijze verzamelt de gemeente de ervaringen van cliënten? Wat wordt bijgehouden? Hoe gebruikt de gemeente deze informatie in het bijstellen van beleid en uitvoering?
8. Welke afspraken zijn er gemaakt over monitoring en verantwoording aan de raad? Hoe gaat de gemeente om met monitoring en verantwoording aan de raad? Is dat conform afspraken met de raad?
9. Hoe heeft de gemeente het toezicht op de Wmo georganiseerd?
10. Hoe werkt de gemeente samen met zorgverzekeraars en zorgaanbieders in de uitvoering van haar beleid?

II. De cliënt centraal:

1. Hoe ziet het aanvraagproces eruit?
2. Welke criteria worden gehanteerd voor honorering van een aanvraag?
3. Hoe en op welk niveau worden aanvragen vastgelegd (aantallen, soort, aanvragers, afwijzingen)?
4. Hoe wordt de toegang tot en de kwaliteit van de voorzieningen ervaren door aanvragers?

III. De aanbieders centraal

1. Voor welk(e) model(len) van inkoop/aanbesteding is gekozen en waarom?
2. Hoe stuurt de gemeente in de relatie met aanbieders op het structureel bieden van adequate ondersteuning?
3. Welke afspraken heeft de gemeente met zorgaanbieders gemaakt over verantwoording en bijsturing van de afspraken? Hoe verantwoorden zorgaanbieders? Hoe wordt deze informatie benut?

1.4 Onderzoeksproces

Door de dertien samenwerkende rekenkamer(commissie)s is een stuurgroep opgericht die bestaat uit de tien voorzitters van de rekenkamer(commissie)s die voor 16 gemeenten werken. De stuurgroep had een mandaat van de deelnemende rekenkamer(commissie)s voor de organisatie van het geheel. De stuurgroep heeft een projectgroep met vijf leden ingesteld en opdracht gegeven om het onderzoek te coördineren en te begeleiden. De projectgroep bestond uit vijf leden van verschillende rekenkamer(commissie)s uit alle delen van Friesland. De projectgroep is actief betrokken geweest bij het onderzoek en fungeerde als klankbord voor de onderzoeker(s) en als coördinatiepunt met de lokale rekenkamer(commissie)s.

Het onderzoek is uitgevoerd door Lysias Consulting Group. De onderzoeksmethode die Lysias heeft gebruikt bestond uit een combinatie van zelfanalyse en een werkbezoek waarbij een aantal groepsgesprekken met direct betrokkenen zijn georganiseerd. Met dit werkbezoek konden de bevindingen van de zelfanalyse getoetst, verdiept en ingekleurd worden.

Voor het door Lysias Consulting Group uit te voeren onderzoek is een onderzoeksprotocol vastgesteld dat alleen van toepassing is op dit eenmalige gezamenlijke onderzoek. Het uitgangspunt bij dit gezamenlijk onderzoek en de inschakeling van Lysias is dat de eindverantwoordelijkheid gedurende het hele onderzoek bij de afzonderlijke rekenkamer(commissie)s blijft liggen.

Voor elke gemeente afzonderlijk is een onderzoeksrapport opgesteld met bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport bestaat uit drie delen:

1. De **bestuurlijke nota** met daarin een samenvatting, de conclusies, de aanbevelingen van de rekenkamercommissie en de bestuurlijke reactie van het college van b. en w.;
2. De **nota van bevindingen** met daarin deel A: de bevindingen en duiding in uw gemeente & de toetsing aan het normenkader (met drie bijlagen). Hoofdstuk 2 uit de nota van

bevindingen is een algemeen hoofdstuk over de WMO en identiek in alle zestien rapporten van de deelnemende rekenkamer(commissie)s.

3. Bijlagen:

Deel B: een vergelijking tussen de zestien gemeenten met daarin een presentatie van goede voorbeelden

Deel C: generieke conclusies en aanbevelingen op basis van deel B

2 Samenvatting

Met ingang van 1 januari 2015 zijn gemeenten vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo2015) verantwoordelijk voor het organiseren van ondersteuning aan hun inwoners, gericht op het vergroten van zelfredzaamheid en eigen regie. Aan deze decentralisatie ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het gemeentelijke schaalniveau het meest passend is om maatwerk te bieden. Dit betekent dat de Wmo2015 gemeenten de ruimte geeft voor het maken van eigen keuzes in beleidsdoelen en organisatie van de uitvoering.

Vanwege overeenkomstige beleidsproblematiek en bevolkingssamenstelling hebben de OWO-gemeenten in maart 2013 een gezamenlijk visiedocument over de decentralisaties in het sociaal domein vastgesteld. De visie beschrijft de keuze van de gemeenten voor een integrale benadering van de opgaven in het sociaal domein. De gemeenten beogen de volgende resultaten te bereiken:

- burgers/gezinnen weten bij problemen waar ze terecht kunnen,
- deze problemen worden zoveel mogelijk in het eigen netwerk opgelost,
- professionele ondersteuning wordt geboden, wanneer het vrijwillig niet meer lukt,
- voorkomen is beter dan genezen,
- de bureaucratie vermindert.

De ambities uit het visiedocument zijn niet vertaald in concrete prestatie-indicatoren; de gemeente hanteert de verplichte indicator over het aantal maatwerkvoorzieningen per 10.000 inwoners. Dit aantal ligt in Opsterland lager dan het landelijke gemiddelde.

De gemeente Opsterland heeft de visie uitgewerkt in een eigen beleidsplan. Eén van de principes die aan het Wmo-beleid ten grondslag ligt, is dat de gemeente van een ontvanger van ondersteuning kan vragen, om naar vermogen zijn talenten in te zetten en een tegenprestatie te leveren voor zichzelf en/of anderen. Dit is geen voorwaarde die het Rijk in de wet aan de gemeenten heeft opgelegd.

Voor de uitvoering van het beleid heeft de gemeente één gebiedsteam (verdeeld over twee teams, Noord en Zuid) samengesteld. Dit gebiedsteam is gehuisvest in het gemeentehuis in Beetsterzwaag. Het staat dicht bij de burger en weet wat er speelt. De afgelopen twee jaar is de inzet van het gebiedsteam in de eerste plaats gericht geweest op continuïteit van hulp en ondersteuning. Voorzieningen zijn maatwerk gebleven en alle aanbieders die al hulp en ondersteuning leverden (of wilden gaan leveren) zijn gecontracteerd. Daardoor is rust gecreëerd onder cliënten. Daarnaast is tijd geïnvesteerd in het herindiceren van bestaande cliënten. Het aantal verstrekkingen van Wmo-maatwerkvoorzieningen neemt af. Of dit structureel is of een gevolg van de herindicaties is nog onduidelijk.

Huisartsen moeten een belangrijke rol gaan spelen in de uitvoering van de Wmo. Er wordt gestructureerd overleg gevoerd tussen gebiedsteam en huisartsen. De verbinding tussen het sociaal en medisch domein staat echter nog in de kinderschoenen.

De wet verplicht de gemeente tot het instellen van toezicht. Dit is in Opsterland verdeeld over drie functies: een **contractmedewerker** die nagaat of de aanbieders zich aan de voorwaarden houden, een **externe deskundige** die gevraagd en ongevraagd aanbieders bezoekt en risico's in kaart brengt en een **BOA sociaal domein** die aanbieders die aanwijzingen van de andere functionarissen niet

opvolgen, een boete oplegt - wat nog niet is gebeurd. Het toezicht vindt plaats op casusniveau. Over deze werkzaamheden wordt geen rapportage gemaakt.

De geformuleerde beleidsdoelen zijn nog niet gehaald. De beoogde integraliteit van beleid is nog niet gerealiseerd, de verschillende beleidsplannen zijn nog sterk verkokerd. Ondanks dat er overeenkomstig beleid is bij de OWO gemeenten, vindt er weinig of geen interactie over de uitvoering plaats tussen de gebiedsteams van elke OWO gemeente.

De betrokkenheid van inwoners en cliënten wordt vergroot door de Wmo-raad. Deze adviseert de gemeente over beleid en uitvoering en vangt signalen op uit de omgeving. De Wmo-raad heeft moeite met het vinden van haar rol en positie. Ook vindt hij het lastig om zicht te krijgen op wensen en ervaringen van inwoners en cliënten.

Uit het verplichte cliëntervaringsonderzoek 2016 blijkt dat de scores voor bijna alle vragen iets onder het gemiddelde van de 16 onderzochte gemeenten liggen. Onder andere als het gaat om bejegening en het samen met de gebiedsteammedewerker komen tot oplossingen, scoort Opsterland iets lager dan het gemiddelde. Snelheid van handelen wordt in Opsterland iets beter gewaardeerd dan gemiddeld. De respons was in het algemeen relatief hoog.

Alle Wmo-voorzieningen zijn maatwerk, ook die voor huishoudelijke hulp. De gemeente Opsterland heeft bezuinigingen opgevangen door de werkwijze van het gebiedsteam te richten op het organiseren van zelfredzaamheid van inwoners. De OWO-gemeenten hebben er bewust voor gekozen om veel aanbieders te contracteren om zorgcontinuïteit te waarborgen en de noodzaak tot verstrekking van PGB's te beperken.

In 2015 lijken de Wmo-uitgaven in Opsterland hoger te zijn uitgekomen dan vooraf was ingeschat.

Volgens de gemeente betreft het eerder een administratief probleem dan dat sprake was van meer toekenningen of zwaardere indicaties. De begroting voor 2016 is vergelijkbaar met die over 2015; cijfers over 2016 laten wel een daling zien van het aantal toekenningen voor alle Wmo-voorzieningen, met name voor huishoudelijke hulp. Ook de verstrekkingen voor de maatwerkvoorzieningen individuele begeleiding en dagbesteding zijn afgenomen. Het is niet bekend wat de oorzaken zijn van deze afnames.

Informatie aan de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft de kaders van het Wmo-beleid vastgesteld. Informatievoorziening aan de raad vindt plaats via de reguliere P&C-cyclus en via regelmatige afstemming met een ingestelde klankbordgroep. Daarnaast is er een dialoog met de raad gestart over specifieke wensen met betrekking tot de monitoring.

3 Conclusies

Op basis van de documentenstudie, de gevoerde gesprekken, de beantwoording van de onderzoeksvragen en de toetsing aan het normenkader komen wij tot de volgende conclusies:

- 1. De missie van de gemeente om hulp en ondersteuning aan hun inwoners na 2015 te continueren is goed geslaagd en gewaarborgd.**

Bij aanvang van de Wmo2015 was er bij de gemeente al een behoorlijk goed besef van de noodzakelijke inzet van hulp en ondersteuning bij bestaande cliënten. Voorzieningen zijn maatwerk gebleven en alle aanbieders die al hulp en ondersteuning leverden (of wilden gaan leveren) zijn gecontracteerd,. Daardoor is rust gecreëerd onder cliënten.

- 2. De wijze waarop het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo is georganiseerd is positief.**

De gemeente heeft via een gelaagde constructie invulling gegeven aan de wettelijke verplichting een toezichthouder aan te wijzen. Een contractmedewerker, een extern deskundige en een buitengewoon opsporingsambtenaar sociaal domein vervullen ieder hun rol in het toezicht. Het toezicht vindt plaats op casusniveau . Er worden geen rapportages opgesteld over de algemene kwaliteit van alle voorzieningen.

- 3. De gemeenteraad kan zijn controlerende rol nog onvoldoende uitoefenen.**

De geformuleerde doelstellingen van het Wmo beleid zijn nog niet uitgewerkt in concrete en meetbare prestatie-indicatoren. Wel wordt de raad geïnformeerd via de reguliere P&C cyclus en vindt er regelmatig afstemming plaats in een klankbordgroep. Daarnaast is er een dialoog met de raad gestart over specifieke wensen met betrekking tot de monitoring.

- 4. De uitkomsten van het cliëntervaringsonderzoek 2016 (CEO2016) liggen voor bijna alle vragen onder het gemiddelde van alle onderzochte 16 gemeenten in dit onderzoek.**

Tevredenheid van cliënten is voor het college de belangrijkste indicator. Om dit te meten kon het college bij het jaarlijkse CEO extra vragen stellen, van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt. Uit CEO2016 kan opgemaakt worden dat cliënten onder andere minder tevreden waren over de bejegening en het samen met de medewerker van het gebiedsteam komen tot oplossingen. Snelheid van handelen werd in Opsterland beter gewaardeerd dan gemiddeld.

- 5. Van integraliteit in beleid en uitvoering was in 2015 en 2016 nog geen sprake.**

De brede en integrale invulling van de taken van de gebiedsteams, zoals beschreven in het Beleidsplan Drie Decentralisaties 2015-2018 gemeente Opsterland (2014) werkt nog onvoldoende. Preventief werken, het organiseren van meer samenwerking en samenhang met maatschappelijke

organisaties en het medische domein zijn zaken die nog gemist worden. Uitwisseling van persoonlijke gegevens, nodig voor integraal werken, wordt bemoeilijkt door de privacywetgeving.

- 6. Circa 240 aanbieders die hulp en ondersteuning kunnen leveren werkt voor de gebiedsteams niet erg efficiënt.**

Het grote aantal aanbieders is niet erg overzichtelijk. Inzicht in competenties en kwaliteiten van de aanbieders wordt hierdoor bemoeilijkt. Alhoewel een groot aanbod van zorgaanbieders de keuzevrijheid voor cliënten vergroot, blijkt dat ongeveer de helft van de gecontracteerde aanbieders daadwerkelijk hulp en ondersteuning biedt.

- 7. Het gebruik van onafhankelijke cliëntondersteuning is laag.**

Uit het cliëntervaringsonderzoek 2016 bleek dat de bekendheid van een onafhankelijke cliëntondersteuning laag was, namelijk 16%. Dit is opvallend, want de gemeente stuurt cliënten naar aanleiding van hun Wmo-aanvraag een brief waarin onder meer wordt gewezen op de mogelijkheden van onafhankelijk cliëntondersteuning. Ook wordt er op de website melding gemaakt van de mogelijkheid gebruik te maken van onafhankelijke cliëntondersteuning.

- 8. De betrokkenheid van inwoners en cliënten bij het Wmo-beleid is laag.**

De Wmo-raad, die de betrokkenheid van inwoners en cliënten moet vergroten, heeft moeite met het vinden van zijn rol en positie. De interactie met de gemeente (beleid en uitvoering) verloopt soms moeizaam. Ook vindt deze raad het moeilijk om zicht te krijgen op wensen en ervaringen van inwoners en cliënten.

- 9. De toegankelijkheid van het gebiedsteam is een aandachtspunt.**

Het gebiedsteam is op werkdagen in de ochtenduren bereikbaar via het algemene nummer van de gemeente. Daarnaast houdt het team wekelijks twee uur spreekuur in de bibliotheek van Gorredijk en Ureterp. De Wmo-consulenten ervaren dit aanbod als voldoende. Het is onbekend in hoeverre inwoners van Opsterland dit onderschrijven. In het aanvullende deel van het CEO zijn hierover geen vragen gesteld. Onlangs is er een medewerker communicatie aan het gebiedsteam toegevoegd.

- 10. Aan het transitieproces is volop invulling gegeven, de transformatie in het sociaal domein is echter nog beperkt van de grond gekomen.**

De aandacht is vooral uitgegaan naar het zorgvuldig oplijnen van de gebiedsteams en het efficiënt organiseren van de werkprocessen. Nu de uitvoeringsorganisatie staat, is het tijd dat de gebiedsteam meer werk gaan maken van hun regisserende rol.

4 Aanbevelingen

Voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad van Opsterland:

1. **Neem het initiatief om bij andere gemeenten inspiratie op te doen voor het opstellen van prestatie-indicatoren voor het sociaal domein en gebruik te maken van hun ervaringen. Denk hierbij aan de gemeente Leeuwarden en de samenwerkende gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel.**
2. **Zorg ervoor om meer in positie te komen en zelf keuzes te maken welke informatie nodig is om grip te krijgen op de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo2015.**
3. **Draag het college op nader onderzoek te doen naar de ervaringen van inwoners en cliënten met de toegang tot de wmo en met de kwaliteit van de hulp en ondersteuning. Onderzoek ook het lage gebruik van onafhankelijke cliëntondersteuning door cliënten.**
4. **Laat onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om privacy gevoelige informatie van cliënten te gebruiken om het integraal werken binnen het sociaal domein te laten slagen. Hierbij is essentieel om met de cliënt te bespreken met wie welke informatie gedeeld mag worden en leg dit vast.**
5. **Heroverweeg het beleid veel zorgaanbieders te contracteren; betrek hierbij de ervaringen van de cliënten en van het gebiedsteam.**
6. **Ga in overleg met het college om werk te maken van de transformatieopgaven in het sociaal domein door bewuste keuzes te maken over rollen, taken, competenties, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle betrokkenen bij de uitvoering van het beleid sociaal domein. Denk aan durven loslaten, sturen op resultaten en vertrouwen hebben en geven aan professionals.**
7. **Draag het college op om in gesprek te gaan met de Wmo-raad om te komen tot een actieve Wmo-raad die betrokken wordt bij beleid en uitvoering en die actief het contact zoekt met inwoners en cliënten.**
8. **Evalueer over een jaar de uitwerking van de door u overgenomen aanbevelingen.**

5 Bestuurlijke reactie

Aan de rekenkamercommissie Opsterland
Ter attentie van de voorzitter
mevrouw T. Ruiter

Uw kenmerk:	Uw brief van:	Ons kenmerk:	Behandeld door:	Tel.nr.:	Bijlagen:
		2017-25575	Pieter Engelsma	(0512) 386 293	

Onderwerp: bestuurlijke reactie op Wmo2015 onderzoek	Beetsterzwaag, Verzonden op: 19 september 2017
--	---

Geachte mevrouw Ruiter,

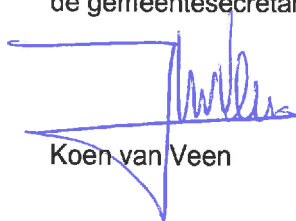
Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de rapportage van uw onderzoek naar de uitvoering van de Wmo2015. Het geeft ons een heldere terugblik op de wijze waarop wij een nieuwe wet hebben ingevoerd. De in het rapport genoemde conclusies en aanbevelingen nemen wij dan ook graag ter harte.

We zien de resultaten van het onderzoek als een startfoto van één van de drie decentralisaties, waarbij uw conclusies en aanbevelingen ons helpen om de Wmo2015 verder te ontwikkelen. Op sommige onderdelen zijn die ontwikkelingen al gestart, zoals het informeren van inwoners over onafhankelijke cliëntondersteuning en het onderzoeken hoe privacy gevoelige informatie kan worden gedeeld. Andere aanbevelingen, zoals het terugbrengen van het aantal gecontracteerde zorgaanbieders, zijn thema's voor discussie in de gemeenteraad.

We hebben in 2015 nieuwe taken opgedragen gekregen van het Rijk. Met de kennis van toen hebben we beleid- en uitvoeringsdocumenten gemaakt en het Gebiedsteam ingericht. Tijdens de invoeringsperiode hebben we de beschikbare tijd en energie vooral gericht op het leveren en de organisatie van noodzakelijke hulp en ondersteuning voor onze inwoners. Er is daardoor weinig aandacht geweest voor de realisatie van beleidsdoelen en de introductie van nieuwe werkwijzen.

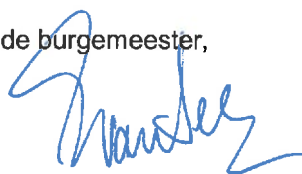
Hierin is inmiddels verandering gekomen. Er worden momenteel plannen gemaakt met het Gebiedsteam om beleidsdoelen na te streven en uitvoering te geven aan de transformatie. Hieraan wordt in de uitvoering inmiddels al uitvoering gegeven maar wij zullen uw aanbevelingen daar zoveel mogelijk verder bij betrekken.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris,



Koen van Veen

de burgemeester,



Ellen van Selm

**Onderzoek naar beleid en uitvoering
van de Wmo2015 in 16 Friese gemeenten**

***Rapportage Opsterland Deel
2: Nota van Bevindingen***

Samenstellers:
Lysias Advies

Ons kenmerk: A16RKF-061

EINDRAPPORTAGE

september 2017

In opdracht van dertien Friese rekenkamer(commissie)s

LYSIAS ADVIES B.V.

SOESTERWEG 310d
3812 BH AMERSFOORT

TEL. +31 33 464 70 70
WWW.LYSIASGROUP.COM

IBAN NL18 ABNA 0574 217 0 53
K.V.K. 30166304
BTW NUMMER 809282471

Onderzoek naar beleid en uitvoering van de Wmo2015 in 16 Friese gemeenten

Rapportage Opsterland

Deel A

INHOUD	Blz.
1 Inleiding	1
1.1 Achtergronden, doelstelling en reikwijdte onderzoek	1
1.2 Normenkader en aanpak onderzoek	2
1.3 Leeswijzer	3
2 Doel, uitgangspunten en uitvoering Wmo2015	4
2.1 Doel en uitgangspunten Wmo2015	4
2.2 De Wmo2015 in de praktijk	5

Deel A: Beleid en uitvoering Wmo2015 in Opsterland

3 Het Wmo-beleid in Opsterland	9
3.1 Beleidskeuzes	9
3.2 Betrokkenheid inwoners en cliënten	14
3.3 Inkoop en bekostiging aanbieders	17
3.4 Overzicht belangrijkste bevindingen	18
4 Uitvoering Wmo in Opsterland	19
4.1 Kerngegevens uitvoering Wmo	19
4.2 Toegang Wmo2015 (cliënten).....	20
4.3 Inzet gebiedsteam (gemeente)	21
4.4 Hulp en ondersteuning (aanbieders)	24
4.5 Overzicht belangrijkste bevindingen	26
5 Informatievoorziening gemeenteraad Opsterland	27
5.1 Kaderstelling en sturing	27
5.2 Monitoring en verantwoording	28
5.3 Overzicht belangrijkste bevindingen	28

6	Toetsing aan het normenkader.....	29
---	-----------------------------------	----

Bijlagen:

1. Normenkader onderzoek Wmo2015
2. Overzicht documenten
3. Overzicht gesprekspartners

1 Inleiding

1.1 Achtergronden, doelstelling en reikwijdte onderzoek

Transitie in het sociaal domein

Met ingang van 1 januari 2015 zijn gemeenten vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo2015) verantwoordelijk voor het organiseren van ondersteuning aan hun inwoners, gericht op het vergroten van zelfredzaamheid en eigen regie. Aan de decentralisatie ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het gemeentelijke schaalniveau het meest passend is om maatwerk te bieden. Dit betekent dat de Wmo2015 gemeenten de ruimte geeft voor het maken van eigen keuzes in beleidsdoelen en organisatie van de uitvoering.

Doel van het onderzoek

Lysias Advies heeft in oktober 2016 van dertien Friese rekenkamer(commissie)s de opdracht gekregen om onderzoek te doen naar de uitvoering van de Wmo2015 in de volgende zestien gemeenten: Achtkarspelen, Ameland, De Fryske Marren, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Littenseradiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallerland, Súdwest-Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland en Weststellingwerf.

De keuze om het onderzoek tegelijkertijd en op dezelfde wijze uit te voeren in alle deelnemende gemeenten, zorgt ervoor dat een vergelijking tussen gemeenten over de uitvoering van de Wmo2015 mogelijk is. Gemeenten kunnen hierdoor van elkaar leren. De basis voor leren ligt in het inzichtelijk maken en aanreiken van goede voorbeelden.



Onderzoekkeuzes en reikwijdte

Om inzicht te krijgen in de uitvoering van de Wmo2015 en de ervaringen van betrokkenen, richt het onderzoek zich op drie groepen actoren: gemeenten, inwoners/cliënten en aanbieders (zie kader rechts). Daartussen bestaan verschillende relaties.

Er is geen afzonderlijk onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van inwoners en cliënten in de 16 gemeenten. Dit was binnen de financiële kaders van het voorliggende onderzoek niet haalbaar. In plaats daarvan is gebruik gemaakt van de uitkomsten uit het verplichte cliëntervaringsonderzoek dat gemeenten jaarlijks uitvoeren en van de indrukken en ervaringen van de adviesraden Wmo/sociaal domein.

Per 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid voor verschillende taken in het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. Het gaat daarbij om de Wmo2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op de Wmo2015.

Het onderzoek richt zich verder op de periode van januari 2015 tot februari 2017. In het onderzoek zijn alle voorzieningen meegenomen die onderdeel uitmaken van de Wmo2015¹, uitgezonderd de Wmo-hulpmiddelen, de vervoersvoorzieningen en woningaanpassingen, omdat in de verstrekking van deze voorziening sinds de decentralisatie in 2015 geen substantiële wijzigingen hebben plaatsgevonden.²

1.2 Normenkader en aanpak onderzoek

Normenkader

Om de onderzoeksresultaten te duiden, is bij aanvang een normenkader opgesteld. Deze normen zijn voor alle gemeenten gelijk en staan los van de uiteenlopende keuzes die gemeenten hebben gemaakt ten aanzien van beleid, inzet en organisatie van de Wmo2015. In bijlage 1 is het volledige overzicht van alle normen opgenomen. Het kader omvat vier aspecten:

1. **Rechtmatigheid:** de uitvoering van de Wmo voldoet aan de wettelijke eisen.³
2. **Doeltreffendheid:** er is sprake van een duidelijke, goed onderbouwde en samenhangende argumentatie voor de keuzes die de gemeente heeft gemaakt over de uitvoering van de Wmo2015, in het bijzonder ten aanzien van de toegankelijkheid van de Wmo.
3. **Doelmatigheid:** de gemeente stuurt bewust op een doelmatige inzet van middelen voor de uitvoering van de Wmo2015.
4. **Informatievoorziening:** het college informeert de raad conform de uitgangspunten van behoorlijk bestuur.

Aanpak via zelfanalyses, werkbezoeken en groepsgesprekken

Het onderzoek is eind 2016 gestart met een zelfanalyse per gemeente. Hierin is een brede uitvraag onder alle gemeenten gedaan over gemaakte beleids- en uitvoeringskeuzes, afspraken met de gemeenteraad en de adviesraad Wmo/sociaal domein, het contractmanagement met de aanbieders en de uitkomsten van het beleid. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle documenten die voor dit onderzoek zijn gebruikt.

Vervolgens zijn in februari 2017 werkbezoeken afgelegd bij elke gemeente, waarbij met verschillende betrokkenen groepsgesprekken zijn gevoerd. Van elk van deze gesprekken is een verslag opgesteld dat is geaccordeerd door de aanwezigen. In Opsterland voerden we afzonderlijke gesprekken met:

- Portefeuillehouder
- Beleidsambtenaar
- Medewerkers van het gebiedsteam
- Leden van het Wmo-raad

¹ Het betreft huishoudelijke hulp, individuele begeleiding, dagbesteding, beschermd wonen, kortdurend verblijf en mantelzorgondersteuning.

² De verstrekking van Wmo-hulpmiddelen was al onderdeel van de Wmo2007.

³ Een beoordeling van de rechtmatigheid van toegekende voorzieningen valt buiten de scope van het onderzoek.

Het gesprek met de portefeuillehouder en het gesprek met de beleidsambtenaar heeft plaatsgevonden samen met hun collega's van de gemeenten Ooststellingwerf en Weststellingwerf.

Ten slotte voerden we drie groepsgesprekken met een selectie van aanbieders over alle gemeenten heen. Naast een gesprek met aanbieders van huishoudelijke hulp vonden twee groepsgesprekken plaats met grote en kleine aanbieders van begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf en beschermd wonen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van alle gesprekspartners.

1.3 Leeswijzer

Het rapport begint in hoofdstuk 2 met een algemene introductie over de Wmo2015. We beschrijven allereerst het doel en de uitgangspunten van de wet. Daarna schetsen we het proces dat inwoners doorlopen als zij een aanvraag doen voor hulp en/of ondersteuning.

Het vervolg van het rapport is opgebouwd uit drie delen:

- *Deel A: Beleid en uitvoering Wmo2015 in Opsterland:* De specifieke bevindingen, analyse en duiding over Opsterland, uitgewerkt voor:
 - o Het Wmo-beleid
 - o Uitvoering van de Wmo
 - o Informatievoorziening gemeenteraadTot slot toetsen we deze specifiek bevindingen voor Opsterland aan het normenkader.⁴
- *Deel B: Beleid en uitvoering Wmo2015 in 16 Friese gemeenten:* De algemene bevindingen, analyse en duiding tussen de zestien Friese gemeenten, uitgewerkt voor:
 - o Het Wmo-beleid
 - o Uitvoering van de Wmo
 - o Informatievoorziening gemeenteraad
- *Deel C: Beleid en uitvoering Wmo2015; generieke conclusies en aanbevelingen*

Door de overeenkomstige opbouw van alle delen is het mogelijk de specifieke gemeentelijke bevindingen en analyse (uit deel A) te vergelijken met die van alle onderzochte Friese gemeenten (uit deel B). De enige uitzondering hierop zijn de kerngegevens over de uitvoering van de Wmo die we alleen in deel A (dus per gemeente) presenteren; het gaat hier om aantallen aanvragen en toekenningen van Wmo-voorzieningen, en de kostenontwikkeling. Gegeven de uiteenlopende keuzes in beleid en uitvoering is een cijfermatige vergelijking tussen de gemeenten namelijk weinig zeggend.

In deel B presenteren we tevens ter inspiratie in tekstkaders diverse goede voorbeelden uit de verschillende gemeenten. We kwalificeren bepaalde gemeentelijke keuzes of werkwijzen als 'goed' als sprake is van een onderscheidende manier waarop de gemeente de toegankelijkheid van de Wmo verbetert, aandacht heeft voor de samenwerking met aanbieders of het inzicht in de ontwikkeling van de Wmo vergroot.

⁴ Waar we in deel A spreken over 'de gemeente' doelen we op het college en de ambtelijke organisatie.

2 Doel, uitgangspunten en uitvoering Wmo2015

We starten dit hoofdstuk in paragraaf 2.1 met een korte toelichting op het doel en de uitgangspunten die aan de Wmo2015 ten grondslag liggen. Vervolgens geven we in paragraaf 2.2 op hoofdlijnen een introductie hoe de uitvoering van de Wmo2015 er in praktijk uitziet.

2.1 Doel en uitgangspunten Wmo2015

Met de introductie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo2015) zijn gemeenten verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. De ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven.

Aan de decentralisatie van het beleid van Rijk naar gemeenten ligt een aantal doelen ten grondslag. In de eerste plaats wil de wetgever de mogelijkheden tot het bieden van passende ondersteuning aan mensen in de eigen leefomgeving door het sociale netwerk of met behulp van gemeentelijke voorzieningen in de nabijheid beter benutten. Als uitgangspunt geldt dat zelfredzaamheid en meedoen in de samenleving een verantwoordelijkheid is van mensen zelf. Van gemeenten wordt verwacht dat zij het onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van mensen uitvoeren in goede samenspraak met de mensen om wie het gaat en dat zij samen met betrokkenen komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening.

In de tweede plaats beoogt de wetgever de betrokkenheid van mensen bij elkaar te vergroten. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om de positie van mantelzorgers en vrijwilligers te versterken, mantelzorg en vrijwilligerswerk te verlichten en informele en formele ondersteuning en zorg beter te verbinden.

Ten slotte geeft de wetgever aan dat aan de decentralisaties ook een financiële opgave ten grondslag ligt. De veronderstelling is dat gemeenten, door een groter beroep te doen op de eigen mogelijkheden van mensen en hun sociale netwerk en door gebruikmaking van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen, de ondersteuning met een beperkter budget kunnen uitvoeren dan de rijksoverheid.

Volgens de wetgever krijgen gemeenten met de verschillende decentralisaties een bredere en volledige verantwoordelijkheid voor het sociale domein. Dit stelt gemeenten in staat verbandingen te leggen in het beleid, in het ondersteuningsaanbod en individueel maatwerk te leveren. Het is aan gemeenteraden om binnen de wettelijke kaders uitwerking te geven aan het lokale beleid in het gemeentelijke beleidsplan en de gemeentelijke verordening. In de toelichting op de wet is de verwachting geformuleerd dat gemeenteraden inwoners actief betrekken bij de totstandkoming van het gemeentelijke beleid en ruimte bieden aan initiatieven vanuit de samenleving.

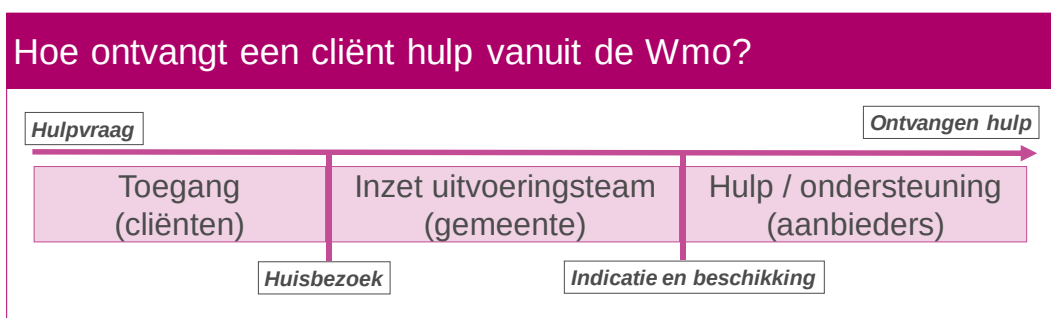
Om tot een goede beslissing te komen over de inzet van een maatwerkvoorziening moeten gemeenten de beschikking krijgen over persoonsgegevens van de inwoner/cliënt. In de wet is aangegeven dat de gemeente de cliënt informeert over de persoonsgegevens die zij voor het onderzoek nodig heeft en hem zo nodig toestemming vraagt om relevante informatie waarover zij uit anderen hoofde beschikt, te mogen gebruiken of deze van derden te mogen betrekken. Tevens zijn in de wet waarborgen opgenomen om de privacy van inwoners/cliënten te beschermen.

De wetgever wijst er ten slotte op dat de hervorming van de langdurige zorg meer is dan alleen een bestuurlijk traject met nieuwe wet- en regelgeving en een organisatiestructuur voor de uitvoering. De hervorming vraagt om een andere oriëntatie op de langdurige zorg in de samenleving, een omslag in denken en doen.

2.2 De Wmo2015 in de praktijk

Aan de hand van onderstaande figuur bespreken we achtereenvolgens:

- de toegankelijkheid van de Wmo vanuit het perspectief van inwoners en cliënten,
- de inzet van de gemeentelijke uitvoeringsteams⁵,
- de inzet van hulp en ondersteuning door de aanbieders.



TOEGANG WMO2015 (CLIËNTEN)

De uitvoering van de Wmo start met een *hulpvraag*. Doorgaans is het de inwoner zelf die – veelal in samenspraak met familie en/of mantelzorger – zijn eigen hulpvraag naar voren brengt. Het kan echter ook zijn dat inwoners en/of professionals zich melden bij de gemeente omdat zij zich zorgen maken over iemand die hulp nodig heeft, maar daar niet voor open staat (de zogenoemde zorgmijders). Vaak komt een hulpvraag voort uit een verandering in de levenssituatie, bijvoorbeeld een ontstane fysieke of geestelijke beperking.

De inwoner richt zich met zijn hulpvraag tot de gemeente. De mate van *toegankelijkheid* van de gemeente, bepaalt de mate waarin de hulpvraag eenvoudig en adequaat op de juiste plek terecht komt.

⁵ We hanteren het begrip 'uitvoeringsteams' om generiek de inzet vanuit de gemeenten te beschrijven. De specifieke benaming van de uitvoeringsteams loopt tussen de 16 onderzochte Friese gemeenten uiteen (Wmo-loket, gebiedsteams, dorpenteams, sociale wijkteams, meitinkers of eilandteam).

INZET UITVOERINGSTEAM (GEMEENTE)

Als de hulpvraag de gemeente bereikt heeft, start de gemeente een onderzoek. Dit proces begint doorgaans met het voeren van een *huisbezoek*. Een medewerker van het uitvoeringsteam maakt hiertoe een afspraak met de inwoner. Voorafgaand moet de gemeente de inwoners informeren over de mogelijkheid om gebruik te maken van onafhankelijke cliëntondersteuning. In een door de gemeenteraad vastgestelde verordening heeft de gemeente uitgewerkt hoe zo'n bezoek gevoerd wordt en wat de criteria zijn waaronder inwoners aanspraak kunnen maken op een maatwerkvoorziening. In ieder geval probeert de betrokken medewerker van het uitvoeringsteam de situatie en de hulpvraag in kaart te brengen en op basis daarvan te bepalen welke ondersteuning nodig is.

In geval van een lichte hulpvraag kan de *inzet van het uitvoeringsteam* ook bestaan uit het zelf bieden van lichte individuele begeleiding. In dat geval is er geen indicatie en beschikking nodig, maar pakt de medewerker van het uitvoeringsteam de hulpvraag zelf op. Deze ondersteuning vanuit het uitvoeringsteam is tijdelijk. Niet alle gemeenten hebben uitvoeringsteams die zelf ook ondersteuning bieden. Voorbeelden van lichte ondersteuning zijn: via enkele gesprekken de problematiek van de inwoner scherper in kaart brengen, of het tijdelijk ondersteunen van de inwoner bij het voeren van regie op het leven.

HULP EN ONDERSTEUNING (AANBIEDERS)

Het kan zijn dat de lichte ondersteuning van het uitvoeringsteam niet voldoende/passend is of dat er een noodzaak is tot inzet van (meer of andere) ondersteuning. Het kan zijn dat de inwoner geholpen kan worden door zijn netwerk of een vrijwilliger, of dat een voorliggende of algemene voorziening (bijvoorbeeld boodschappendienst, maaltijdservice of verwijzing naar sociale activiteiten in een buurthuis) passend is. Voor deze voorzieningen geeft de gemeente geen beschikking af; ze zijn vrij toegankelijk voor alle inwoners. Er kan door de gemeente wel een eigen bijdrage worden gevraagd voor het gebruik van deze voorzieningen.

Als de medewerker van het uitvoeringsteam beoordeelt dat de inwoner het beste geholpen is met een maatwerkvoorziening, wordt op basis van het huisbezoek een zogenaamd ondersteuningsplan opgesteld⁶. Daarin staan de gemaakte afspraken tussen cliënt en gemeente, waaronder de te bereiken doelen. De medewerker van het uitvoeringsteam stelt vervolgens een *indicatie* op. De *beschikking* is de juridische verankering van deze indicatie. Hierin is in elk geval opgenomen het aantal uren ondersteuning dat iemand nodig heeft, dan wel de wijze waarop concreet invulling wordt gegeven aan het bereiken van de resultaten, de duur van de indicatie en de gestelde doelen.

⁶ Inwoners kunnen ook zonder de beoordeling van de medewerker van het uitvoeringsteam bij de gemeente een aanvraag voor een maatwerkvoorziening indienen.

De gemeente is gehouden aan wettelijke termijnen voor de afhandeling van hulp- en ondersteuningsvragen. De gemeente moet binnen zes weken na de melding van de inwoner het onderzoek hebben afgerond, tenzij omstandigheden verlenging van deze termijn noodzakelijk maken. Vanaf het moment van indiening van de aanvraag voor een maatwerkvoorziening heeft de gemeente maximaal twee weken de tijd om de beschikking af te geven.

Het uitvoeringsteam zoekt vervolgens samen met de inwoner/cliënt naar een passende zorgaanbieder die de *hulp en ondersteuning* kan bieden. Het kan hierbij gaan om inzet van verschillende Wmo-voorzieningen. Cliënt, uitvoeringsteam en aanbieder maken samen afspraken over tussentijdse evaluatie over de *ontvangen hulp* en ondersteuning. De indicatie kan worden verlengd als blijkt dat de cliënt (nog) niet in staat is om op eigen kracht verder te kunnen.

Deel A

Beleid en uitvoering Wmo2015 in Opsterland

3 Het Wmo-beleid in Opsterland

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidsmatige keuzes die Opsterland heeft gemaakt in het kader van de Wmo2015. In paragraaf 3.1 beschrijven we de gemaakte beleidskeuzes. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 3.2 de betrokkenheid van inwoners en cliënten bij het Wmo-beleid in Opsterland. Paragraaf 3.3 gaat in op het inkoopbeleid en de bekostiging van de aanbieders. We ronden in paragraaf 3.4 af met een overzicht van de belangrijkste bevindingen.

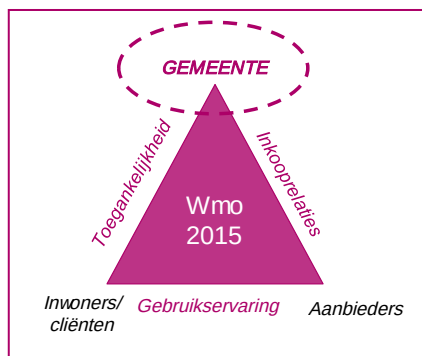
Voor de vergelijking van Opsterland met de andere onderzochte Friese gemeenten verwijzen we voor deze onderwerpen naar deel B hoofdstuk 7 (paragrafen 7.1 t/m 7.3).

3.1 Beleidskeuzes

Samenwerking tussen gemeenten

Vanwege overeenkomstige beleidsproblematiek en bevolkingssamenstelling werken de OWO-gemeenten intensief samen op gebied van beleid en inkoop van Wmo-voorzieningen. Ook ten aanzien van de administratie en facturatie (backoffice) trekken de gemeenten samen op; vanaf 1 januari 2017 heeft Opsterland zich aangesloten bij de gezamenlijke opgezette backoffice van Ooststellingwerf en Weststellingwerf. In de uitvoering zitten wel verschillen tussen de gemeenten. Daarmee sluiten de gemeenten aan op de *couleur locale*.

De meerwaarde van de samenwerking zit in de gezamenlijke denkkraft en de verschillende invalshoeken die bestuurlijk en ambtelijk worden ingebracht. Aan de samenwerking liggen generieke bestuursovereenkomsten ten grondslag.



Beleidsprincipes

In maart 2013 verscheen een gezamenlijk visiedocument van de OWO-gemeenten over de decentralisaties in het sociaal domein. De visie beschrijft de keuze van de gemeenten voor een integrale benadering van de opgaven in het sociaal domein. De gemeenten beogen de volgende resultaten te bereiken:

1. dat burgers/gezinnen bij problemen weten waar ze terecht kunnen,
2. dat deze problemen zoveel mogelijk in het eigen netwerk worden opgelost,
3. dat professionele ondersteuning wordt geboden, wanneer het vrijwillig niet meer lukt,
4. dat voorkomen beter is dan genezen,
5. dat bureaucratie vermindert.

Het visiedocument beschrijft ook de ambities die de gemeenten hebben.

- Burgers/ gezinnen die hulp krijgen hebben te maken met minder verschillende professionals.
- Minder burgers/ gezinnen hebben professionele hulp nodig.
- Er is minder inzet van de tweede lijn omdat er meer opgelost wordt in de nuldelijn en de eerste lijn.⁷
- Er wordt minder gebruik gemaakt van voorzieningen.
- Er zijn minder complexe problemen. Meer problemen worden vroegtijdig gesignaleerd en aangepakt.
- Crises komen minder vaak voor; ze worden voorkomen door vroege interventie en betere afstemming.
- Iedere burger/ ieder gezin met een probleem heeft *één* contactpersoon (ondersteuner).
- Meer mensen doen vrijwilligerswerk.
- Burgers weten waar ze terecht kunnen met ondersteuningsvragen.
- Gemeente en professionals weten aan wie en waar zij de signalen kunnen afgeven.
- Burgers en professionals begrijpen de procedures, die eenvoudig, helder en overzichtelijk zijn.

De gemeente Opsterland heeft ervoor gekozen om een eigen beleidsplan op te stellen als uitwerking van het gemeenschappelijke visiedocument van de OWO-gemeenten. In dat plan maakt de gemeente de keuze voor de formatie van twee gebiedsteams. De gebiedsteams krijgen een brede en integrale invulling; zij zijn het gezicht naar het dorp, werken outreachend⁸, benaderen inwoners proactief, stimuleren zelfredzaamheid, beantwoorden eenvoudige vragen, maken maatwerkplannen op basis van een gesprek met de inwoner en voeren regie op de uitvoering van dit plan en de realisatie van de doelen.

Daarnaast geeft de gemeente in haar beleidsplan aan het overleg met de huisartsen gestructureerd op te pakken. Om de privacy van cliënten te waarborgen, stelt de gemeente voor een convenant hierover af te sluiten met de aanbieders.

Met de uitvoering van de Wmo2015 beoogt Opsterland onder meer te komen tot:

- betere en gerichte preventie,
- het versterken van de eigen kracht van haar inwoners,
- het verbeteren van vroegsignalering,
- inzet van meer lichte ondersteuning,
- meer begeleiding en ondersteuning van mantelzorgers,
- een dekkend aanbod van lokale maatwerkvoorzieningen, waaronder het op lange termijn omvormen van de dagbesteding naar een vrij toegankelijke voorziening.

⁷ *Tweedelijnszorg* is zorg die alleen toegankelijk is met een medische verwijzing (bijv. een specialist); *eerstelijnszorg* is vrij toegankelijk (bijv. de huisarts, de fysiotherapeut); *nuldelijnszorg* is informele zorg (bijv. familie, vrijwilligers).

⁸ Outreachend werken betekent het pro-actief en in hun eigen omgeving benaderen van mensen die mogelijk hulp nodig hebben, maar die zelf geen hulpvraag formuleren.

Realisatie beleidsspeerpunten

Met de kanteling is al per 1 januari 2013 een nieuwe wijze van werken ingezet. De kanteling omvat het stimuleren van zelfredzaamheid, het inzetten van het netwerk van de inwoner en het voeren van het gesprek tussen gemeente en inwoner om samen te bepalen welke hulp en/of ondersteuning nodig en wenselijk is. Omdat de inwoners al in beeld waren door deze nieuwe werkwijze, kon Opsterland de bezuinigingen op het budget van de huishoudelijke hulp vanaf 2015 opvangen.

Beleidsmakers van de drie gemeenten zijn trots op wat er binnen de Wmo2015 tot op heden is bereikt. Er is veel aandacht uitgegaan naar zorgcontinuïteit en het versterken van de eigen kracht van inwoners. Ze typeren de introductie van de Wmo2015 als een ingewikkelde operatie, die uiteindelijk maar tot weinig klachten heeft geleid en die een stuk sneller is gegaan dan gedacht.

Eén van de principes die aan het Wmo-beleid van de OWO-gemeenten ten grondslag ligt, is dat de gemeenten elke ontvanger van ondersteuning vragen om naar vermogen zijn talenten in te zetten en een tegenprestatie te leveren voor zichzelf en/of anderen, bijvoorbeeld door het doen van vrijwilligerswerk. Deze tegenprestatie is geen voorwaarde die het Rijk in de wet aan de gemeenten heeft opgelegd. De OWO-gemeenten benadrukken dat het leveren van zo'n tegenprestatie geen verplichting is. Het kan inwoners juist over een drempel helpen om hulp te accepteren, wetende dat ze op een ander terrein juist een ander weer kunnen helpen. Deze vrijwillige wederkerigheid kan bijdragen aan meer sociale samenhang. Binnen de Wmo is nog weinig aandacht voor deze wederkerigheid.

De beleidsmakers stellen vast dat de geformuleerde doelen nog niet gehaald zijn. Integraliteit van beleid staat nog in de kinderschoenen. De OWO-gemeenten bereiden zich ook voor op de ontwikkeling dat zij over enkele jaren zelf de verantwoordelijkheid krijgen over de inzet van het budget voor beschermd wonen.

Ook in de uitvoering liggen aandachtspunten. Voor 2017 liggen de opgaven bijvoorbeeld in het investeren in meer juridische kennis in de backoffice en het verminderen van de administratieve lasten voor de gebiedsteams. De gemeenten zitten midden in een beweging over verheldering van taken en rollen van het gebiedsteam. Binnen die beweging speelt de betekenis en invulling van bijvoorbeeld preventie of inzet van vrijwilligers een rol. De inzet van vrijwilligers is nog weinig van de grond gekomen. Zeker in grotere dorpen vraagt het de nodige inzet om dit te organiseren. Daarnaast zouden de gebiedsteams de aandacht meer moeten richten op preventie. De constatering is dat de financiële baten van preventieve activiteiten waarschijnlijk eerder terecht zullen komen bij de zorgverzekeraars dan bij de gemeente. Immers, preventie kan leiden tot uitstel van inzet van tweedelijnszorg. Dat neemt niet weg dat de indruk is dat preventie ook immateriële effecten heeft, zoals een gelukkigere samenleving. Hoewel de opgaven voor de gebiedsteams in de drie gemeenten vergelijkbaar is, vindt in praktijk nog weinig uitwisseling van kennis en ervaringen tussen de teams van de drie gemeenten plaats.

Een mogelijke belemmering om tot een integrale benadering en uitvoering te komen is de privacywetgeving. Beleidsmakers ervaren dat de koppeling van persoonsgegevens tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente – bijvoorbeeld de afstemming tussen Wmo en schuldhelpverlening – niet mogelijk is zonder schriftelijke toestemming van de burger.

Mantelzorgondersteuning

In haar beleidsplan 'Drie decentralisaties 2015-2018' verwijst de gemeente Opsterland naar de reeds bestaande inzet op het gebied van mantelzorg (Dag van de mantelzorg, het mantelzorgcafé, de nieuwsbrief, de website, activiteiten voor jonge mantelzorgers, het respijtweekend en het platform vrijwillige thuishulp Opsterland). Opsterland wil op het gebied van mantelzorgondersteuning toe naar meer individueel maatwerk. De gemeente kiest er daarom voor de verstrekking van het mantelzorgcompliment van €200 per persoon te laten vervallen.

Algemene en maatwerkvoorzieningen

Alle Wmo-voorzieningen in Opsterland zijn maatwerkvoorzieningen, ook de HH1⁹. De gemeente heeft er bewust voor gekozen om de huishoudelijke hulp – waarvoor de gemeente in het kader van de Wmo2007 al verantwoordelijk was – als maatwerkvoorziening te handhaven. De bezuinigingen op het budget zijn opgevangen door de nieuwe werkwijze van de gebiedsteams.

Beschermd wonen

Alle Friese gemeenten hebben tezamen het beleid en de uitgangspunten voor de inzet van de Wmo-voorziening beschermd wonen opgesteld. De samenwerking vindt plaats in het Sociaal Domein Fryslân (SDF). Leeuwarden is opdrachtgever voor SDF en eindverantwoordelijk voor het budget tot 2020. De uitvoeringsteams van de gemeenten fungeren als de toegang tot beschermd wonen. Als centrumgemeente is Leeuwarden verantwoordelijk voor het afgeven van de beschikking voor deze Wmo-voorziening.

PGB-beleid

Bij persoonsgebonden budgetten (PGB's) krijgt de burger een som geld en mag dit geld uitgeven aan hulp en zorg. De gemeente heeft hier wel voorwaarden aan verbonden: de burger of iemand in diens omgeving moet samen met de gemeente komen tot een behandelplan waarin staat wat het doel is van het PGB. Het geld mag alleen worden ingezet voor de hulp die is afgesproken. En er mogen geen familieleden van worden betaald die anders de hulp toch al zouden bieden of die niet in staat zijn om de goede hulp te bieden.

De gemeente Opsterland hanteert de volgende vergoedingspercentages / -bedragen voor het PGB. De percentages zijn gerelateerd aan de tarieven voor zorg in natura.

	Huishoudelijke hulp	Begeleiding/dagbesteding
Gekwalificeerde aanbieders	€ 16,64 (HH1) € 23,29 (HH2)	75%
Niet-gekwalificeerde aanbieders		50%
Sociaal netwerk		25%

De portefeuillehouder is terughoudend over het verstrekken van PGB's. Het leidt tot veel administratieve lasten voor de cliënt en de bestuurder is beducht voor het weglekken van zorgmiddelen naar malafide PGB-bureaus. Door de brede contractering van aanbieders in de OWO-gemeenten zijn er voor inwoners voldoende alternatieve mogelijkheden.

⁹ Huishoudelijke hulp, variant 1. Kenmerkend voor HH1 is het uitvoeren van huishoudelijke hulp, waarbij de burger zelf de regie voert over en sturing geeft aan de inzet van hulp. De burger organiseert de hulp dus zelf. Bij de HH2 geldt dat de cliënt ondersteuning krijgt bij uitvoering en regie van huishoudelijke hulp. In alle gemeenten is de HH2 een maatwerkvoorziening.

Eigen bijdrage

Binnen de Wmo2015 zijn er twee soorten bijdragen die gemeenten kunnen vragen voor ondersteuning vanuit de Wmo2015: een bijdrage in de kosten voor een algemene voorziening, en de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening. De wet bepaalt dat het mogelijk is een bijdrage te vragen tot maximaal de kostprijs van een algemene voorziening. Voor maatwerkvoorzieningen geldt het (landelijke) Uitvoeringsbesluit maatschappelijke ondersteuning 2015. In dit besluit is aangegeven wat het maximum is dat gemeenten aan eigen bijdrage van gebruikers van een maatwerkvoorziening mogen vragen. De gemeente Opsterland gaat – zoals bijna alle onderzochte gemeenten – uit van deze maximale bijdrage.

Veranderende rol gemeente

In het visiedocument hebben de OWO-gemeenten aangegeven dat de decentralisaties dwingen tot een andere invulling van de lokale bestuurlijke verantwoordelijkheid. De betekenis daarvan voor de ambtelijke organisaties is dat die zich in toenemende mate zullen bezighouden met het regisseren en faciliteren van burgerinitiatieven.

Toezicht Wmo2015

De wet verplicht gemeenten een toezichthouder Wmo aan te wijzen. Deze toezichthouder dient als waarborg voor de kwaliteit van hulp en ondersteuning. Opsterland heeft – in samenspraak met de andere twee gemeenten – het toezicht Wmo via een gelaagde constructie invulling gegeven. In vergelijking met de andere onderzochte gemeenten hebben de OWO-gemeenten de invulling van het Wmo-toezicht het meest uitgewerkt.

1. Contractmanager/kwaliteitsmedewerkers. Zij doen onderzoek of aanbieders voldoen aan de kwaliteitseisen zoals gesteld in de overeenkomst. Daarnaast brengen zij 1x per twee jaar een bezoek aan grote en/of belangrijke aanbieders. Tevens halen ze bij de gebiedsteams informatie op over het functioneren van de aanbieders.
2. Externe deskundige. Deze persoon bezoekt gevraagd en ongevraagd aanbieders. Hieraan ligt een planmatige, risicogestuurde benadering ten grondslag. De zorginhoudelijke bevindingen koppelt deze deskundige terug aan de contractmanager/kwaliteitsmedewerkers.
3. Buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) sociaal domein. Deze persoon is aangewezen als de formele toezichthoudende ambtenaar conform de Wmo2015. De BOA kan worden ingezet als gesprekken tussen de aanbieder en de contractmanager/kwaliteitsmedewerkers en/of de externe deskundige geen voldoende resultaat hebben. In praktijk blijkt de BOA nog niet te zijn ingeroepen.

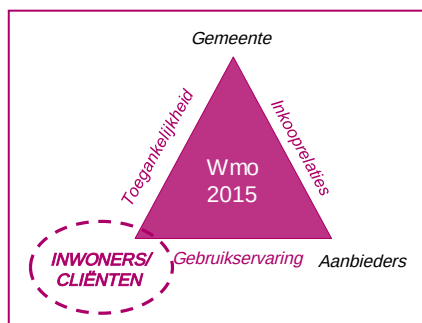
Toezicht op kwaliteit vindt plaats op casusniveau. Jaarlijks vindt in de OWO gemeenten een digitaal kwaliteitsonderzoek onder gecontracteerde aanbieders plaats. Het kwaliteitsonderzoek in 2016 heeft geleid tot zes negatieve dossieraantekeningen. Een aantal negatieve dossieraantekeningen is later weer hersteld.

Daarnaast werkt de Vereniging van Friese Gemeenten aan een notitie over de invulling van het toezicht Wmo. Dit moet de gemeenten helpen om het toezicht beter te borgen.

3.2 Betrokkenheid inwoners en cliënten

Wmo-raad

Gemeenten zijn verplicht om in de verordening aan te geven op welke manier zij inwoners en cliënten betrekken bij de Wmo2015¹⁰. De Wmo-raad Opsterland bestaat uit zeven leden (voorheen waren dat er negen). De Wmo-raad heeft geen ambtelijke ondersteuning vanuit de gemeente, zoals wel het geval is in Oost- en Weststellingwerf. Bij de samenstelling van de Wmo-raad is niet bewust gestuurd op invulling van specifieke aandachtsvelden of doelgroepen. Naast de Wmo-raad bestaat er ook een cliëntenraad (CUMO) gericht op werk en inkomen. Het is de bedoeling dat de Wmo-raad in de loop van 2017 doorontwikkeld naar een adviesraad 3d-breed. Het budget voor de Wmo-raad is gehalveerd (van €16.000 naar €8.000). De beleving van de Wmo-raad is dat deze maatregel een pressiemiddel is om tot één adviesraad te komen.



Bij het opstellen van de verordening (2014) hebben de Wmo-(advies)raden in de OWO-gemeenten samengewerkt. In deze fase van uitvoering van de Wmo gaan de Wmo-raden hun eigen weg, al is er wel onderlinge afstemming over het cliëntervaringsonderzoek. De Wmo-raad ziet wel de meerwaarde van de samenwerking, maar wil zich tegelijkertijd niet teveel binden.

Bestuurlijk is er 4x per jaar overleg met de Wmo-raad. De Wmo-raad stuurt zelf aan op het uitwisselen van informatie. Volgens de Wmo-raad levert de gemeente stukken erg laat aan; de Wmo-raad heeft de indruk dat zij niet echt in het systeem van de gemeente zit. De Wmo-raad verklaart dit deels vanuit de cultuur van de gemeente. Daarnaast is de indruk dat er te weinig menskracht binnen het gemeentelijk apparaat aanwezig is op het sociaal domein. De Wmo-raad krijgt het gevoel dat het gebiedsteam een enigszins afwachtende houding aanneemt in de richting van de Wmo-raad; er is weinig onderling contact.

De Wmo-raad is volgens de gemeente nauw betrokken geweest in de beleidsvoorbereiding op de Wmo2015. De Wmo-raad onderschrijft dit. De ondersteuning van mantelzorgers is geen onderwerp van gesprek in de Wmo-raad en met de gemeente. De Wmo-raad weet dat de gemeente wel aandacht heeft voor mantelzorgwaardering, maar het ontbreekt de Wmo-raad aan inzicht in de manier waarop de gemeente respijtzorg¹¹ heeft georganiseerd. Nu het Wmo-beleid zich in de fase van uitvoering bevindt, heeft de Wmo-raad moeite met het vinden van haar rol en positie. De Wmo-raad heeft op verzoek van de gemeente meegelezen met een brief gericht aan de inwoners van Opsterland.

¹⁰ Zie paragraaf 7.2 voor een uitwerking van de wettelijke eisen.

¹¹ Respijtzorg is een vorm van mantelzorgondersteuning waarbij mantelzorgers de mogelijkheid krijgen hun zorgtaken tijdelijk over te dragen, bijvoorbeeld aan een professionele organisatie.

Het college motiveert in haar beleidsstukken aan de Wmo-raad waarom het advies van de Wmo-raad wel/niet is overgenomen in het beleid. De Wmo-raad geeft aan geen afschrift van deze raadsvoorstellen te ontvangen of een (schriftelijke) terugkoppeling te krijgen vanuit het college over de wijze waarop zij omgaat met adviezen van de raad. De Wmo-raad vindt dit jammer.

Daarnaast is de Wmo-raad aanwezig bij de inkooptafel van de OWO-gemeenten met een delegatie van de gecontracteerde aanbieders.

De Wmo-raad hoort niet veel signalen terug uit haar achterban. Daarom wil ze graag “vinger-aan-de-pols-avonden” organiseren om ervaringen, geluiden, suggesties en beelden van inwoners en cliënten op te halen. De Wmo-raad vindt het lastig hoe zij dit moeten inrichten. De terughoudendheid houdt verband met mogelijke privacyvraagstukken als op zo’n avond concrete casussen naar voren worden gebracht. Er zijn bij de Wmo-raad twijfels over de mate en mogelijkheden van zelfredzaamheid van burgers. Daarnaast stelt de Wmo-raad dat sprake is van een overschatting van het potentieel van mantelzorgers.

Cliëntervaringsonderzoek

Het cliëntervaringsonderzoek (CEO) bevat 10 verplichte vragen. De uitkomsten moeten jaarlijks voor 1 juli aan het ministerie van VWS worden aangeleverd.

In onderstaande tabel staan de uitkomsten van het CEO2016 weergegeven. In Opsterland bedroeg het aantal geregistreerde cliënten 679; 149 cliënten hebben de vragenlijst ingevuld. Dit betekent een respons van 22%. In vergelijking met de andere onderzochte gemeenten is sprake van een lage respons. Het is niet duidelijk wat hiervan de oorzaak is.

	(helemaal) mee EENS*			(helemaal) mee ONEENS*		
	Opsterland	Gemiddelde alle 16 gemeenten	NL	Opsterland	Gemiddelde alle 16 gemeenten	NL
Ik wist waar ik moest zijn met mijn hulpvraag	72	77	71	17	11	14
Ik werd snel geholpen	76	73	68	12	11	14
De medewerker nam mij serieus	84	85	80	6	7	7
De medewerker en ik hebben in het gesprek samen naar oplossingen gezocht	72	75	70	15	10	12
Ik vind de kwaliteit van de ondersteuning die ik krijg goed	79	83	79	7	5	8
De ondersteuning die ik krijg past bij mijn hulpvraag	76	83	77	14	8	11
Door de ondersteuning die ik krijg, kan ik beter de dingen doen die ik wil	76	78	74	9	6	8
Door de ondersteuning die ik krijg kan ik mij beter redden	81	84	79	9	5	7
Door de ondersteuning die ik krijg heb ik een betere kwaliteit van leven	73	79	73	7	5	8

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl, 2016.

* In de tabel is de antwoordcategorie 'neutraal' niet meegenomen. Daarom tellen de percentages niet op tot 100%.

Op de vraag 'Wist u dat u gebruik kon maken van een onafhankelijke cliëntondersteuner?' antwoordde 16% van de respondenten in Opsterland bevestigend, ten opzichte van 24% in alle 16 onderzochte Friese gemeenten en 25% in heel Nederland.

De uitkomsten van Opsterland liggen voor bijna alle vragen iets onder het gemiddelde van alle 16 onderzochte gemeenten in dit onderzoek.

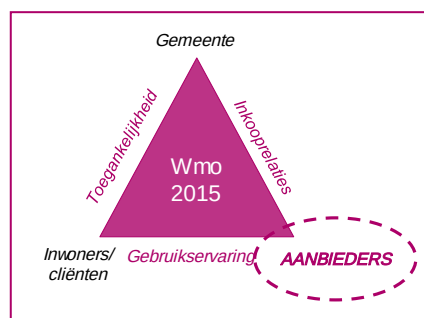
Naast de verplichte vragen is er de mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen. Hierdoor kunnen gemeenten meer inzicht krijgen in de ervaringen van verschillende doelgroepen of de resultaten specificeren naar uitvoeringsteams. Opsterland heeft – evenals Ooststellingwerf – twaalf vragen toegevoegd aan het CEO. De vragen hadden betrekking op de eigen bijdrage, de informatievoorziening vanuit de gemeente, de privacybescherming en enkele algemene vragen over de cliënt zelf. Het is niet bekend hoe de gemeente de uitkomsten heeft geduid en heeft uitgewerkt in vervolgacties.

De bestuurders geven aan – in tegenstelling tot de uitkomsten uit het CEO – dat de tevredenheid van cliënten hoog is dankzij het feit dat alle voorzieningen in de OWO-gemeenten maatwerk zijn (gebleven). Zij vinden verder dat de monitoring van de cliënttevredenheid nog moet worden opgezet met een goede nulmeting als basis.

3.3 Inkoop en bekostiging aanbieders

Inkoopmodel

De OWO-gemeenten hebben in hun visie aangegeven dat inwoners zelf mogen kiezen wie hen de hulp gaat bieden. Dit doel hebben de gemeenten vertaald door contracten te sluiten met alle aanbieders die in de gemeenten wilden werken en vaak al werkzaam waren.



Voor de contractering hebben de OWO-gemeenten gekozen voor het bestuurlijk aanbestedingsmodel.¹² Voorop stond: zorg dichtbij de inwoners organiseren, keuzevrijheid voor inwoners, ruimte voor kleine aanbieders en een continuïteit van zorg na 1 januari 2015. Gemeenten vonden dat cliënten hun eigen begeleider moesten kunnen behouden. Deze uitgangspunten, die door de gemeenteraad zijn vastgesteld, zijn ontleend aan de lessen die de gemeenten geleerd hebben uit de introductie van de Wmo2007. Destijds ontstond veel onrust onder inwoners over de overgang van de huishoudelijke hulp van de rijksoverheid naar de gemeenten en de daarmee gepaard gaande veranderingen voor cliënten. De OWO-gemeenten wilden nieuwe onrust voorkomen.

Daarnaast stelden de gemeenten zich op het standpunt dat de beschikbare middelen voor de Wmo zoveel mogelijk ten gunste moesten komen van de inwoners. Daarom is afgezien van het contracteren van slechts een beperkt aantal aanbieders, omdat zich dan naar verwachting onderaannemingsconstructies zouden gaan voordoen, waarbij de hoofdaannemer van de onderaannemer een vergoeding vraagt in verband met het afdekken van risico's. In de OWO-gemeenten kunnen nieuwe aanbieders gedurende het jaar een contract afsluiten met de gemeenten.

De gemeenten en ook de aanbieders zijn tevreden over het bestuurlijk aanbestedingsmodel, omdat sprake is van een open dialoog tussen gemeenten en aanbieders over prijs en kwaliteit.

¹² Zie paragraaf 7.3 voor een nadere toelichting.

Bekostiging

Er zijn verschillende manieren waarop gemeenten afspraken kunnen maken met aanbieders over de bekostiging van de Wmo-voorzieningen. Grofweg kunnen gemeenten 'kiezen' uit de volgende bekostigingsmethodieken¹³:

- Prijs x hoeveelheid (PxQ)
- Resultaatbekostiging
- Populatiebekostiging

Verreweg de meeste gemeenten hanteren voor alle Wmo-voorzieningen de PxQ-methodiek. Ook Opsterland maakt voor alle maatwerkvoorzieningen gebruik van deze vorm van prestatiebekostiging. De keuze is vooral ingegeven om de overgang van de AWBZ naar de Wmo2015 zo eenvoudig mogelijk te laten verlopen, met gebruikmaking van bestaande productcodes en tarieven.

3.4 Overzicht belangrijkste bevindingen

- De gemeente stelt vast dat de beleidsdoelen nog niet gerealiseerd zijn. Integraliteit van beleid moet nog tot ontwikkeling komen; de privacywetgeving werkt hierin belemmerend.
- De OWO-gemeenten hanteren een overeenkomstig beleidskader; in de uitvoering is er weinig interactie tussen de gemeenten.
- De gemeente wil het mantelzorgbeleid meer op maat invullen.
- Alle Wmo-voorzieningen zijn maatwerk, ook de HH1. De gemeente heeft de bezuinigingen opgevangen door de werkwijze van de gebiedsteams te richten op het organiseren van zelfredzaamheid van inwoners.
- De OWO-gemeenten hebben bewust gekozen om veel aanbieders te contracteren om zorgcontinuïteit te waarborgen en de noodzaak tot verstrekking van PGB's te beperken.
- Het toezicht op de kwaliteit van de Wmo vindt plaats op casusniveau. Jaarlijks vindt in de gemeente een digitaal kwaliteitsonderzoek onder gecontracteerde aanbieders plaats.
- De Wmo-raad heeft moeite met het vinden van haar rol en positie; de interactie met de gemeente (beleid en uitvoering) verloopt soms moeizaam. De Wmo-raad vindt het lastig hoe zij zicht kunnen krijgen op wensen en ervaringen van inwoners en cliënten.
- De respons op het cliëntervaringsonderzoek lag in Opsterland relatief laag; de uitkomsten liggen onder het gemiddelde van de 16 onderzochte gemeenten. De gemeente heeft ervoor gekozen naast de tien verplichte vragen ook enkele aanvullende vragen te stellen.
- Het bestuurlijk aanbestedingsmodel werkt naar tevredenheid van gemeenten en aanbieders.

¹³ Zie paragraaf 7.3 voor een nadere toelichting.

4 Uitvoering Wmo in Opsterland

In dit hoofdstuk maken we inzichtelijk hoe de uitvoering van de Wmo in Opsterland invulling krijgt. We starten dit hoofdstuk in paragraaf 4.1 met een aantal kerngegevens over de uitvoering van de Wmo. In paragraaf 4.2 gaat het over de toegang van de Wmo voor de inwoners en cliënten. In paragraaf 4.3 kijken we naar de inzet van Opsterland via het gebiedsteam. Paragraaf 4.4 gaat in op de hulp en ondersteuning die aanbieders leveren. We sluiten het hoofdstuk in paragraaf 4.5 af met de belangrijkste bevindingen.

Voor de vergelijking van Opsterland met de andere onderzochte Friese gemeenten verwijzen we voor deze onderwerpen (uitgezonderd de kerngegevens) naar deel B hoofdstuk 8 (paragrafen 8.1 t/m 8.3).

4.1 Kerngegevens uitvoering Wmo

Aanvragen en toekenningen Wmo-voorzieningen

In onderstaande tabel staan de aantallen toegekende voorzieningen in Opsterland weergegeven voor de jaren 2015 en 2016.

	<i>Aanvragen 2015**</i>	<i>Verstrekingen 2015</i>	<i>Aanvragen 2016**</i>	<i>Verstrekingen 2016</i>
Huishoudelijke hulp*		619		474
Individuele begeleiding*		257		233
Dagbesteding*		172		158
Kortdurend verblijf		2		3
Mantelzorgondersteuning		34		38
Totaal (uitgezonderd huishoudelijke hulp)	466	465	440	432

** Inclusief herindicaties*

*** Het aantal aanvragen wordt geregistreerd op basis van 'oude' Wmo (Wmo2007) en 'nieuwe' Wmo (Wmo2015), zonder nadere uitsplitsing. Tot de 'oude' Wmo wordt niet alleen de huishoudelijke hulp gerekend, maar ook de Wmo-hulpmiddelen en het Wmo-vervoer. Het is daarom niet mogelijk om het aantal aanvragen voor alleen huishoudelijke hulp te presenteren.*

Opvallend is de aanzienlijke daling van het aantal verstrekkingen voor huishoudelijke hulp in 2016. Ook de verstrekkingen voor de maatwerkvoorzieningen individuele begeleiding en dagbesteding zijn afgenomen; in veruit de meeste gevallen leidt een aanvraag voor een van deze Wmo-voorzieningen tot een definitieve verstrekking. Het is niet bekend wat de oorzaken zijn van deze afnames in het aantal verstrekkingen.

Aandeel PGB-cliënten

Het gebruik van een PGB is in Opsterland fors teruggelopen van 157 in 2015 tot 72 in 2016. In 2016 is het percentage cliënten met een PGB is 2,5% ten opzichte van het totale aantal cliënten.

Uit de praktijk blijkt dat er vrijwel geen mensen zijn die een PGB willen. Een belangrijke reden hiervoor is dat de hulp of ondersteuning via zorg in natura te leveren is. De gemeente heeft namelijk bewust een groot aantal aanbieders gecontracteerd. Dit zorgt ervoor dat mensen niet noodgedwongen gebruik hoeven te maken van een PGB, omdat de aanbieder die zij willen geen contract heeft met de gemeente.

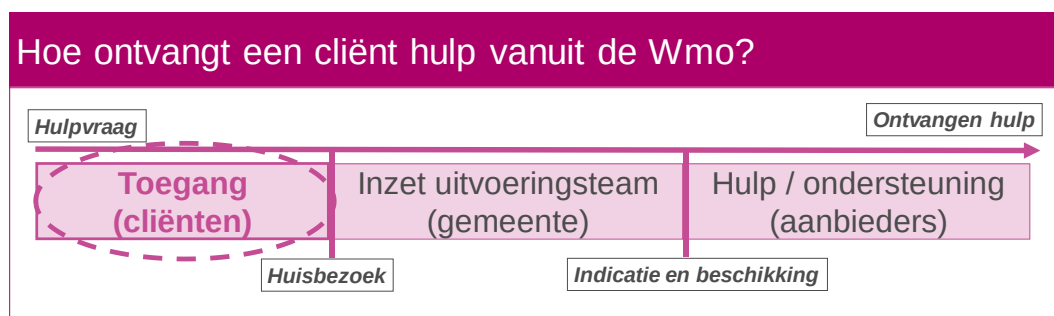
Uitgaven aan Wmo-voorzieningen

	Begroot 2015	Realisatie 2015	Begroot 2016
Huishoudelijke hulp	1.541.000	1.543.000	1.518.000
Individuele begeleiding en dagbesteding	1.543.000	2.243.000	1.647.000
Totaal	3.084.000	3.786.000	3.165.000

De werkelijke kosten voor begeleiding en dagbesteding bleken in 2015 bijna 50% hoger te liggen dan vooraf was ingeschat. De gemeente geeft aan dat het toerekenen van de bedragen naar de juiste productcodes (=onderverdeling naar verschillende typen Wmo-voorzieningen) lastig is en dat hierdoor verschillen zijn ontstaan. De gemeente werkt eraan om dit te vereenvoudigen.

Uitvoeringskosten van het gebiedsteam vallen onder de begroting van de 3D's, waaronder de inkomsten en uitgaven van de Wmo. De uitvoeringskosten zijn daarom niet specifiek te herleiden tot de Wmo. De totale uitvoeringskosten van het gebiedsteam (Wmo en jeugdwet) bedragen € 2,1 miljoen.

4.2 Toegang Wmo2015 (cliënten)



Communicatie over de Wmo2015

De gemeente verstrekt informatie over de Wmo via de eigen website, social media, folders en via thema-avonden in de verschillende dorpen. Daarnaast heeft de gemeente een aparte website www.vraagwijzeropsterland.nl in het leven geroepen. De vraagwijzer heeft een persoonlijke benadering. Via de site van de gemeente is de vraagwijzer gemakkelijk te vinden.

In oktober 2016 heeft de gemeente de zorgkrant huis-aan-huis verspreid. De krant belicht aan de hand van verschillende verhalen het brede scala aan onderwerpen dat valt binnen het sociaal domein.

Opvallend is dat op de website van de gemeente geen informatie te vinden over het feit dat inwoners een eigen bijdrage moeten betalen als ze gebruikmaken van een maatwerkvoorziening Wmo. In andere gemeenten wordt hiervan wel melding gemaakt. Ook ontbreekt informatie over wie er in het gebiedsteam participeren.

Klachten en bezwaren

In onderstaande tabel staat het aantal klachten en bezwaren dat Opsterland heeft ontvangen in 2015 en 2016.

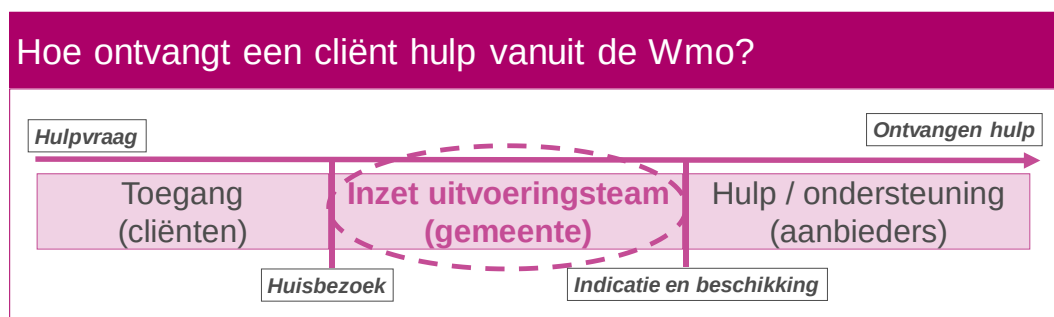
	2015	2016
Klachten (bejegening)	0	2
Klachten (zorgaanbieder)	2	2
Ingediende bezwaren	7	11
Ingetrokken bezwaren	6	9
Volledig + deels gegrond verklaarde bezwaren	0	0

De gemeente Opsterland maakt onderscheid naar twee soorten klachten:

1. Klachten over bejegening door een medewerker. Deze komen in eerste instantie bij de teamleider terecht. Als na gesprekken de klacht overeind blijft, dan gaat het klachtenprotocol via de gemeentelijke klachtencoördinator in werking.
2. Klachten over een zorgaanbieder. Deze komen bij de kwaliteitsmedewerker terecht die samen met teamleider en beleidsmedewerker een plan maakt om de klacht op te pakken

Opvallend is dat het aantal ingediende bezwaren in Opsterland in 2016 is toegenomen; deze ontwikkeling zien we in geen van de andere onderzochte gemeenten terug. De ingediende bezwaren hadden betrekking op de eigen bijdrage en de verlaging van het PGB bij ondersteuning door iemand uit het eigen netwerk. Het aantal ingediende bezwaren heeft niet geleid tot een procedure. In de gesprekken met cliënten zijn oplossingen gevonden, waardoor de bezwaren zijn ingetrokken.

4.3 Inzet gebiedsteam (gemeente)



Omvang en samenstelling gebiedsteam

Opsterland heeft ervoor gekozen één gebiedsteam te formeren voor de gehele gemeente. Intern zijn de medewerkers gesplitst in twee teams (Noord en Zuid) met ieder een eigen teamleider. De gemeentelijke Wmo-consulenten (in totaal acht) en de hulpverleners (bestaande uit onder meer medewerkers van maatschappelijk werk, schuldhulpverlening en GGZ) vormen samen het gebiedsteam. Het gebiedsteam bestaat in totaal uit ongeveer 30 mensen.

Het gebiedsteam is niet integraal georganiseerd; er is nog een apart team voor werk&inkomen. Bij aanvang had de Wmo-raad twijfels over de deskundigheid van de medewerkers van het gebiedsteam. De raad vond de opstelling van een aantal medewerkers te ambtelijk. In de afgelopen jaren is dit verbeterd, mede door het vertrek van een aantal gebiedsteammedewerkers.

Het gebiedsteam is gehuisvest in het gemeentehuis in Beetsterzwaag. Het team is op werkdagen in de ochtenduren bereikbaar via het algemene nummer van de gemeente Opsterland. Er is geen specifiek telefoonnummer beschikbaar voor het gebiedsteam. Daarnaast houdt het team wekelijks twee uur spreekuur in de bibliotheek van Gorredijk en Ureterp. De Wmo-consulenten ervaren dit aanbod als voldoende. Het is onbekend in hoeverre inwoners van Opsterland deze beoordeling onderschrijven; in het aanvullende deel van het CEO zijn hierover geen vragen gesteld.

De Wmo-consulenten streven naar meer bekendheid van het gebiedsteam. Onlangs is daartoe een medewerker communicatie aan het team toegevoegd.

Proces

De gemeente registreert de contactmomenten met de inwoners. In 2015 betrof het 1.410 meldingen voor de Wmo. Negen van de tien meldingen heeft geleid tot een aanvraag voor een Wmo-voorziening.¹⁴

De gemeente registreert de doorlooptijden voor de afhandeling van een hulpvraag tot aan het afgeven van de beschikking. In het systeem worden de datum van de melding van een ondersteuningsvraag en de datum van het indienen van een aanvraag voor een Wmo-voorziening vastgelegd. De gemeente geeft aan dat wanneer overschrijding van de wettelijk vastgestelde termijnen dreigt, de inwoner hierover wordt geïnformeerd. Niet alle aanvragen worden binnen de gestelde termijnen afgehandeld. Het blijkt lastig om het uit het systeem op te halen in hoeveel procent van de gevallen zich een overschrijding voordoet.

De inwoners kunnen met hun Wmo-vraag contact opnemen met het klantcontactcentrum (KCC). De medewerkers van het KCC zet de Wmo-vraag door naar de loketmedewerker van het gebiedsteam. De loketmedewerkers van het gebiedsteam noteren de gegevens en de hulpvraag en zetten vervolgens alles in het systeem.

Iedere gebiedsteammedewerker is contactpersoon voor één van de 16 dorpen in Opsterland. Ook de scholen en de huisartsen hebben een vaste contactpersoon in het gebiedsteam. De binnengekomen Wmo-aanvragen worden dan ook verdeeld op basis van de contactpersonen. Bij nieuwe Wmo-aanvragen is er altijd sprake van een huisbezoek.

Tijdens het huisbezoek laten de Wmo-consulenten een informatieve kaart bij de cliënt achter. In de kaart staat kort vermeld wat er is afgesproken tijdens het huisbezoek. Daarnaast stelt de Wmo-consulent – indien nodig – een maatwerkplan op. Binnen het gebiedsteam zijn afspraken gemaakt over de toetsing van de aanvraag en de motivering. Deze inhoudelijke toetsing vindt plaats aan de hand van een aantal criteria.

¹⁴ Het gaat hier niet alleen om de onderzochte Wmo-voorzieningen, maar ook om aanvragen voor Wmo-hulpmiddelen en Wmo-vervoer.

De Wmo-consulenten zijn hier tevreden over; het zorgt ervoor dat het opstellen van een maatwerkplan door iedere consulent en hulpverlener op dezelfde manier wordt gedaan.

Met akkoord van de cliënt op het maatwerkplan wordt de beschikking opgesteld. Het gebiedsteam geeft zelf (nog) de beschikkingen af. De afspraak is dat de beschikkingen worden afgegeven door de backoffice (administratie), echter is deze afspraak nog niet gerealiseerd. Volgens de Wmo-consulenten zorgt deze scheiding voor minder administratieve lasten bij de uitvoerders. De gemeente werkt sinds begin 2017 met een geïntegreerd systeem voor de front- en backoffice.

Onafhankelijke cliëntondersteuning

Op de website van de gemeente is aangegeven dat welzijnsorganisatie Timpaan de onafhankelijke cliëntondersteuning invult. Tevens staat de naam en het telefoonnummer van de betreffende cliëntondersteuner vermeld. Op de site www.vraagwijzeropsterland.nl staat deze informatie echter niet en wordt verwezen naar Zorgbelang Nederland. Voorheen verzorgde MEE de cliëntondersteuning in Opsterland. De Wmo-raad heeft zich er hard voor gemaakt dat de cliëntondersteuning in Opsterland echt onafhankelijk zou worden ingevuld. Door de betrokkenheid van MEE in het gebiedsteam vond de Wmo-raad dat de onafhankelijkheid van de cliëntondersteuner van MEE in het geding was.

Nu de cliëntondersteuning is georganiseerd bij Timpaan is volgens de raad sprake van voldoende afstand en onafhankelijkheid. Timpaan krijgt een vergoeding voor scholing en onkosten.

De Wmo-consulenten geven aan dat de onafhankelijke cliëntondersteuning niet altijd en niet actief wordt benoemd bij het eerste telefonische contact met de cliënt. Er wordt wel altijd gevraagd of er iemand uit het eigen netwerk bij het gesprek aanwezig kan zijn. De afspraak van het huisbezoek wordt doorgaans aan de cliënt bevestigd per brief, behalve als het gesprek al op korte termijn kan plaatsvinden. In de brief maakt de consulent melding van de onafhankelijke cliëntondersteuning. De Wmo-raad bevestigt dat de bekendheid van de onafhankelijke cliëntondersteuning nog te wensen overlaat. Volgens de raad heeft het erg lang geduurd voordat informatie over de onafhankelijke cliëntondersteuning in de brief voor de inwoners vermeld stond.

Sturing op uitvoering

De consulenten van de gebiedsteam ervaren ruimte om hulp en ondersteuning te indiceren die nodig is. Zij hebben geen financiële kaders meegekregen. Van de beleidsambtenaren ontvangen zij zelden informatie over de daadwerkelijke uitgaven aan Wmo-voorzieningen.

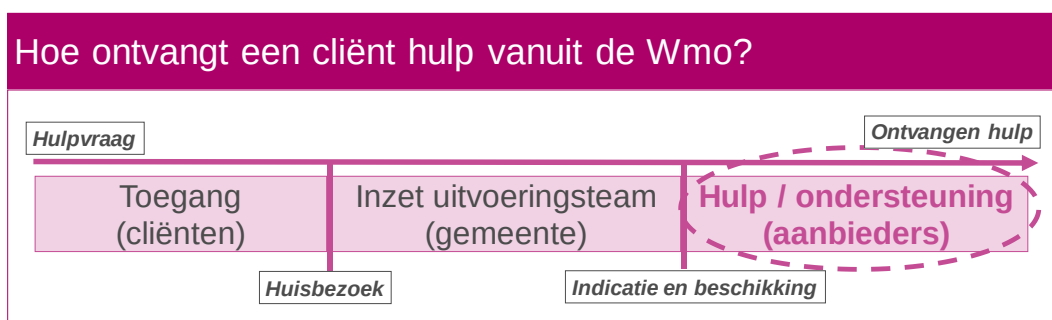
Regiefunctie gebiedsteam

De Wmo-consulenten zijn van mening dat er meer aandacht nodig is voor hoe de ondersteuning bij de cliënt verloopt. Ook de samenwerking met andere stakeholders vraagt meer inzet. De consulenten geven aan dat zij wel een slag hebben gemaakt, maar dat is volgens hen nog niet voldoende. De samenwerking moet ook onderhouden worden. In het eerste jaar lag de focus vooral op de opbouw van de Wmo en was voor het onderhoud van contacten weinig tijd.

De Wmo-consulenten werken daarnaast samen met de dorpssteunpunten. Eens per half jaar vindt een gezamenlijke bijeenkomst plaats. Tijdens de bijeenkomst overleggen professionals en vrijwilligers over de ontwikkelingen in de Wmo. Naast de gezamenlijke halfjaarlijkse bijeenkomsten van alle dorpssteunpunten zijn er ook overleggen van de dorpssteunpunten in het eigen dorp. De Wmo-consulenten zijn regelmatig aanwezig bij deze overleggen. De samenwerking met de huisartsen is nog beperkt. Wel zijn er korte lijnen met de wijkverpleegkundigen.

De bekendheid van het gebiedsteam bij de huisartsen is wel groot. Aan de samenwerking met thuiszorgaanbieders en huisartsen liggen geen afspraken op papier ten grondslag. Volgens de gemeente ontstaan deze contacten, gebaseerd op ervaringen uit het verleden.

4.4 Hulp en ondersteuning (aanbieders)



Aantal gecontracteerde aanbieders

De OWO-gemeenten hebben in totaal zo'n 240 aanbieders gecontracteerd. Zo'n groot aantal contractanten zijn wij in de andere onderzochte Friese gemeenten niet tegengekomen. De Wmo-consulenten zijn zich bewust dat zij – vanwege het aantal gecontracteerde aanbieders – niet op de hoogte zijn van alle zorg die de aanbieders kunnen bieden. In de jaren 2015 en 2016 konden alle aanbieders zich presenteren aan het gebiedsteam en de inwoners. De gemeente organiseerde speeddates voor de aanbieders. De Wmo-consulenten geven aan dat door onder andere de ervaringen en signalen van cliënten en collega's er een aantal goede aanbieders overblijven.

De gemeenten stellen vast dat zo'n 50% van de gecontracteerde aanbieders ook daadwerkelijk hulp en/of ondersteuning aan cliënten biedt en facturen indient bij de gemeenten. Dat betekent dat de helft van de gecontracteerde aanbieders geen diensten levert in de OWO-gemeenten. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de competenties van zo'n aanbieder onvoldoende in beeld zijn. Om dit probleem te ondervangen, is een "slim telefoonboek" ontwikkeld waarin gegevens en expertises van alle aanbieders staan. Ook vinden er regelmatig speeddates met aanbieders plaats om hen te leren kennen. De gemeenten roepen aanbieders op om ook zichzelf zichtbaar te maken.

Beleidsmakers pleiten ervoor dat aanbieders elkaar meer opzoeken om zodoende te komen tot een optimaal aanbod van dienstverlening voor de cliënt. In praktijk doet zich selectieve selectie bij aanbieders voor; cliënten kiezen bijvoorbeeld voor aanbieders die ze (via anderen) kennen, terwijl de vraag is of deze aanbieder voor deze cliënt ook het beste aanbod heeft. De gemeenten vragen zich af hoe zij hiermee om moeten gaan.

De meningen binnen de Wmo-raad lopen uiteen over het grote aantal aanbieders dat de OWO-gemeenten hebben gecontracteerd. Sommige leden vinden het geen verstandige keuze, omdat de gemeente door het grote aantal aanbieders onvoldoende kan sturen op de kwaliteit van de ondersteuning. Aan de voorkant is niet het kaf van het koren gescheiden.

Binnen de adviesraad zijn ook voorstanders van het grote aantal gecontracteerde aanbieders. Hun argument is dat het inspeelt op de keuzevrijheid van burgers. Bovendien stellen zij dat als er geen klachten komen, er ook geen aanleiding is om het aantal naar beneden bij te stellen. De adviesraad is wel eensluidend in haar bezorgdheid wie controle houdt op een basisniveau van kwaliteit.

Interactie tussen gemeente en aanbieders

Een aantal keer per jaar overleggen de OWO-gemeenten met een selectie van aanbieders aan de fysieke overlegtafel. Dit overleg richt zich vooral op de inhoud van de contracten, zorgvernieuwing en risico's in uitvoering. Aanbieders die niet aan tafel zitten, kunnen digitaal reageren. De contacten tussen gemeenten en aanbieders zijn goed. Een aantal zaken is gezamenlijk opgepakt, zoals het verminderen van de regeldruk. Zo is bijvoorbeeld het aantal productcodes voor indicaties van Wmo-voorzieningen teruggebracht naar 17. Betrokkenen ervaren dat dit de communicatie en besluitvorming vergemakkelijkt.

In het overleg tussen gemeenten en aanbieders is gesproken over resultaatfinanciering, als alternatief voor de huidige bekostiging van P*Q. De gemeente geeft aan dat gebleken is dat deze nieuwe vorm van financiering nog een brug te ver is. Dat heeft vooral te maken met het feit dat prioriteit gegeven is aan het continueren en vereenvoudigen van de hulp en ondersteuning. Mede door het gebrek aan landelijke ervaringen met resultaatfinanciering en de complexiteit rondom het formuleren van resultaten is – in overleg tussen gemeenten en aanbieders – besloten om deze doorontwikkeling voorlopig uit te stellen.

Sturing op kwaliteit vindt primair plaats via de contractering, waarbij aanbieders moeten aangeven te beschikken over verschillende competenties en netwerken. Daarnaast vinden er periodiek bezoeken plaats bij aanbieders om de kwaliteit te toetsen.

In het kader van het onderzoek zijn drie groepsgesprekken gevoerd met aanbieders van huishoudelijke hulp, begeleiding en dagbesteding. Voor alle gemeenten kwamen hieruit de volgende bevindingen naar voren:

- De aanbieders ervaren dat gemeenten druk uitoefenen op de tarieven; dit trekt een wissel op de kwaliteit van hulp en ondersteuning¹⁵.

¹⁵ In de OWO-gemeenten hebben de gecontracteerde aanbieders tijdens de fysieke overlegtafel alleen gevraagd om een indexering van tarieven, niet om verhoging van de reguliere tarieven.

- De administratieve lasten als gevolg van monitoring, administratie en facturatie zijn voor aanbieders toegenomen, mede als gevolg van uiteenlopende gemeentelijke procedures en systemen.
- Gemeenten sturen vooral op kwaliteit via contracten en audits; tussentijdse evaluaties vinden nog beperkt plaats.
- De uitvoeringsteams van de gemeenten zijn goed toegankelijk; aanbieders zijn kritisch over de deskundigheid van de teams en over de informatieoverdracht van de gemeente bij een nieuwe cliënt.
- Aanbieders missen een visie van gemeenten op ouderenbeleid en vinden dat gemeenten het belang van de signaleringsfunctie van huishoudelijke hulp nog onvoldoende onderkennen.

Voor een nadere toelichting op deze bevindingen verwijzen we naar deel B paragraaf 8.3.

4.5 Overzicht belangrijkste bevindingen

- In 2015 lijken de Wmo-uitgaven in Opsterland hoger te zijn uitgekomen dan vooraf was ingeschat. Volgens de gemeente betreft het eerder een administratief probleem dan dat sprake was van meer toekenningen of zwaardere indicaties. De begroting voor 2016 is vergelijkbaar met die over 2015; cijfers over 2016 laten wel een daling zien van het aantal toekenningen voor alle Wmo-voorzieningen.
- De gemeente registreert het aantal contactmomenten van inwoners met Wmo-vragen; 90% hiervan leidt tot een aanvraag voor een maatwerkvoorziening. Het gemeentelijke systeem kan niet inzichtelijk maken hoeveel aanvragen binnen de wettelijke termijnen worden afgehandeld.
- Voor de buitenwereld is sprake van één gebiedsteam in Opsterland voor Wmo en Jeugdwet; intern is het team opgesplitst in tweeën. Via het aantrekken van een communicatiemedewerker werkt het gebiedsteam aan het vergroten van de bekendheid. Het team is niet via een direct nummer bereikbaar.
- In het gebiedsteam zijn vaste contactpersonen aangesteld voor verschillende stakeholders, bijvoorbeeld huisartsen en de dorpensteams.
- Inzet van Wmo-voorzieningen vindt plaats op basis van behoeften en is niet primair budget gedreven.
- De onafhankelijke cliëntondersteuning (OCO) is belegd bij een externe organisatie die niet in het gebiedsteam participeert; de bekendheid van de OCO blijft beduidend achter bij die in andere gemeenten, ondanks de vermelding op de gemeentelijke website en de brief.
- De verbinding tussen het sociaal en medisch domein staat nog in de kinderschoenen.
- Ongeveer de helft van de 240 gecontracteerde aanbieders verleent ook daadwerkelijk hulp en ondersteuning. Het is voor het gebiedsteam lastig om inzicht te krijgen in de competenties en kwaliteiten van alle aanbieders.
- Opsterland en de aanbieders zijn positief over het functioneren van de overlegtafel.

5 Informatievoorziening gemeenteraad Opsterland

In dit hoofdstuk gaan we in op de informatievoorziening over de Wmo2015 aan de gemeenteraad. In paragraaf 5.1 staat de kaderstellende en sturende rol van de raad centraal. In paragraaf 5.2 bespreken we de monitoring en verantwoording van het college aan de raad over de uitvoering van de Wmo. We ronden het hoofdstuk in paragraaf 5.3 af met een overzicht van de belangrijkste bevindingen.

Voor de vergelijking van Opsterland met de andere onderzochte Friese gemeenten verwijzen we naar deel B hoofdstuk 9, paragrafen 9.1 en 9.2.

5.1 Kaderstelling en sturing

Kaderstelling

In mei 2013 heeft de gemeenteraad van Opsterland de gezamenlijke OWO-visienota op de drie decentralisaties vastgesteld. Daarnaast heeft de raad het beleidsplan Drie Decentralisaties 2015-2018 Gemeente Opsterland, de verordening, de nadere beleidsregels en het financieel besluit maatschappelijke ondersteuning vastgelegd. In het najaar van 2014 heeft de raad de uitgangspuntennotitie lokale inkoop Wmo en Jeugdwet vastgesteld, waarin het college de keuzes heeft beschreven over de inkoop en bekostiging van de opgaven in het sociaal domein.

Het Wmo-beleid is in de afgelopen jaren niet aangepast. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep heeft geen effect gehad op het beleid van de gemeente Ooststellingwerf, omdat het gevoerde beleid al in overeenstemming was met de wettelijke bepalingen. De gemeenteraad is hierover geïnformeerd. Er hebben zich in de afgelopen twee jaar geen urgente ontwikkelingen of incidenten voorgedaan die aanleiding waren om de raad te informeren.

Prestatie-indicatoren

Voor de OWO-gemeenten staat de kwaliteit van leven van hun inwoners voorop. Er wordt daarom niet gestuurd op aantallen voorzieningen. De portefeuillehouders geven hun gebiedsteams ruimte om maatwerk te kunnen bieden en doen een beroep op gebruik van het gezond verstand. Zolang de gebiedsteams goed kunnen uitleggen aan de portefeuillehouder waarom en hoe ze Wmo-middelen inzetten, zijn er veel mogelijkheden om mensen in hun kracht te zetten. Illustratief daarbij is de afweging tussen het verstrekken van een vergoeding van € 500 voor een autoreparatie of het inzetten van een (veel) duurdere vervoersvoorziening.

Gemeenten geven aan dat het meten van de kwaliteit van leven lastig is. De cliëntervaringen zouden een goede indicator kunnen zijn, maar beleidsmatig vinden de gemeenten de uitkomsten uit het cliëntervaringsonderzoek niet overtuigend vanwege de relatief kleine respons. Indicatoren waar de gemeenten meer waarde aan hechten, zijn het aantal klachten en bezwaarschriften, de signalen uit de gebiedsteams en de uitkomsten uit andere evaluaties, zoals die naar het gebiedsgericht werken in Weststellingwerf.

Opsterland hanteert in de programmabegroting de verplichte beleidsindicator van het aantal cliënten met een maatwerkarrangement. In 2015 komt deze indicator voor Opsterland uit op 436 cliënten op 10.000 inwoners. Voor Nederland als geheel ligt het aantal cliënten per 10.000 inwoners dat gebruikmaakt van een maatwerkvoorziening op 567. Dit betekent dat in Opsterland relatief weinig mensen gebruikmaken van een maatwerkarrangement.

5.2 Monitoring en verantwoording

Wijze van verantwoording

Het college van Opsterland geeft de raad via de reguliere P&C-cyclus inzicht in de ontwikkelingen in het sociaal domein. In de toelichting op de cijfers in de jaarrekening 2015 geeft het college aan dat “de Wmo in principe binnen begroting is gerealiseerd”. Deze conclusie komt niet overeen met de uitgaven aan Wmo-voorzieningen zoals gepresenteerd in paragraaf 4.1; hieruit blijkt dat de uitgaven voor individuele begeleiding en dagbesteding in 2015 substantieel hoger lagen dan was begroot. Het college wijt de overschrijding aan het feit dat binnen het programma niet de juiste bedragen aan de verschillende producten zijn toegeschreven.

Daarnaast vindt regelmatige afstemming plaats met de raadsleden via een klankbordgroep. De klankbordgroep bestaat uit de wethouder, de teamleider en een aantal beleidsmedewerkers. Dit overleg vindt een aantal keer per jaar plaats en heeft een informeel karakter. De raad krijgt ook inzicht in de uitkomsten uit het jaarlijkse CEO. Ook organiseert het college themabijeenkomsten voor raadsleden waar casuïstiek en dilemma’s worden besproken.

De bevindingen van de contractmanager die onderzoek doet of aanbieders voldoen aan de kwaliteitseisen zoals gesteld in de overeenkomst, worden binnen de P&C-cyclus meegenomen in de verantwoording aan de gemeenteraad.

Knelpunten

De gemeente is in de afgelopen jaren overgestapt op een nieuw automatiseringssysteem; hierdoor staat de monitoring en verantwoording richting de raad nog in de kinderschoenen.

5.3 Overzicht belangrijkste bevindingen

- De gemeenteraad heeft de kaders van het Wmo-beleid vastgesteld. Het beleid is niet gewijzigd in de afgelopen twee jaar.
- De ambities uit het visiedocument zijn niet vertaald in concrete prestatie-indicatoren; de gemeente hanteert de verplichte indicator over het aantal maatwerkvoorzieningen per 10.000 inwoners. Dit aantal ligt in Opsterland lager dan het landelijke gemiddelde.
- Informatievoorziening aan de raad vindt plaats via de reguliere P&C-cyclus en via regelmatige afstemming met een ingestelde klankbordgroep.
- Een nieuw automatiseringssysteem moet meer/beter inzicht gaan geven in de ontwikkeling van de Wmo.

6 Toetsing aan het normenkader

In dit hoofdstuk reflecteren we op de uitvoering van de Wmo2015 in Opsterland. We gebruiken hiervoor het normenkader dat aan het onderzoek ten grondslag ligt (zie bijlage 1). We onderscheiden de volgende toetsingscriteria:

1. **Rechtmatigheid:** de uitvoering van de Wmo voldoet aan de wettelijke eisen.¹⁶
2. **Doeltreffendheid:** er is sprake van een duidelijke, goed onderbouwde en samenhangende argumentatie voor de keuzes die de gemeente heeft gemaakt over de uitvoering van de Wmo2015, in het bijzonder ten aanzien van de toegankelijkheid van de Wmo.
3. **Doelmatigheid:** de gemeente stuurt bewust op een doelmatige inzet van middelen voor de uitvoering van de Wmo2015.
4. **Informatievoorziening:** het college informeert de raad conform de uitgangspunten van behoorlijk bestuur.

Ad 1) Rechtmatigheid

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 beschrijft een diversiteit aan onderwerpen waarover gemeenten hun uitvoeringskeuzes in beleidsdocumenten, de verordening en eventueel in aanvullende beleidsregels moeten vastleggen. We stellen vast dat Opsterland invulling geeft aan deze wettelijke vereisten. Wel maken we de opmerking dat de gemeente geen registratie bijhoudt van de termijnen waarbinnen een aanvraag moet worden afgehandeld.

Voor de inhoudelijke en uitvoeringskeuzes die de gemeente heeft gemaakt, verwijzen we naar de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport.

Ad 2) Doeltreffendheid

De uitgangspunten uit het gezamenlijke visiedocument van de OWO-gemeenten heeft Opsterland in haar beleidsplan vertaald naar verschillende ambities. Daarnaast is de keuze gemaakt om twee gebiedsteams in te richten. We concluderen dat de gemeente zich bewust is van de stappen die zij nog moet zetten om haar beleidsambities te realiseren. De stappen die al zijn gezet, passen in het beleid om de cliënt centraal te stellen. Kijkend naar de ambities maken we de volgende beoordeling:

- De gemeente is vanaf 2015 gaan werken met één gebiedsteam met een interne splitsing naar team Noord en team Zuid. De teams werken nog niet integraal; zo is er nog een apart team dat zich bezighoudt met uitvoering van de Participatiewet.
- In de afgelopen twee jaar heeft de nadruk gelegen op continuïteit van hulp en ondersteuning voor cliënten. Voorzieningen zijn maatwerk gebleven en alle aanbieders die al hulp en ondersteuning leverden (of wilden gaan leveren) zijn gecontracteerd. Daardoor is rust gecreëerd onder cliënten.
- De ambitie dat minder mensen professionele hulp nodig hebben en dat minder gebruikgemaakt wordt van voorzieningen blijkt nog niet uit de cijfers over 2015 en 2016. De uitgaven voor individuele begeleiding en dagbesteding nemen juist toe.

¹⁶ Een beoordeling van de rechtmatigheid van toegekende voorzieningen valt buiten de scope van het onderzoek.

- De gemeente streeft naar meer begeleiding en ondersteuning van mantelzorgers. Hiervoor is geen apart beleidsplan opgesteld. Het ontbreekt tevens aan concrete indicatoren om de effectiviteit van het mantelzorgbeleid te kunnen beoordelen.
- De gemeente heeft aangegeven zich meer faciliterend op te willen stellen, bijvoorbeeld in het stimuleren en ondersteunen van burgerinitiatieven. Daarnaast ligt er de ambitie om de dagbesteding om te vormen naar een algemene voorziening en te oriënteren op resultaatfinanciering. Deze ambities zijn nog niet doorvertaald in de praktijk.
- Opsterland beoogt te komen tot betere en gerichte preventie en het verbeteren van vroegsignalering. Hiervoor is actieve inzet en verbinding van het gebiedsteam met voorliggende voorzieningen en met huisartsen essentieel. Het gebiedsteam heeft nog weinig massa kunnen maken in het preventief werken. Binnen de gemeente speelt de discussie over de doorontwikkeling van de gebiedsteam ten aanzien van rollen en taken. De verbinding tussen sociaal en medisch domein is nog beperkt.
- In het beleidsplan is de ambitie opgenomen dat burgers weten waar ze terecht kunnen met ondersteuningsvragen. De uitkomsten uit het cliëntervaringsonderzoek (CEO) laten zien dat Opsterland daarin minder goed scoort dan de andere onderzochte gemeenten.
- Opsterland heeft aandacht voor de toegankelijkheid van de Wmo. Met de aanstelling van een communicatieadviseur beoogt de gemeente de bekendheid van het gebiedsteam te vergroten. Positief is de keuze om de onafhankelijke cliëntondersteuning buiten het gebiedsteam te organiseren. De bekendheid bij cliënten over de aanwezigheid van de onafhankelijke cliëntondersteuning is echter zeer beperkt.

Ad 3) Doelmatigheid

De gemeente Opsterland heeft de kanteling van beleid al in 2013 ingezet. Daardoor was er bij aanvang van de Wmo2015 al een behoorlijk goed beeld van de noodzakelijke inzet van hulp en ondersteuning bij bestaande cliënten. De gemeente geeft aan op basis daarvan reëel te kunnen begroten. De realisatiecijfers over 2015 bevestigen dit echter niet. Dit wordt toegeschreven aan administratieve knelpunten. Met de investering in een nieuw automatiseringssysteem beoogt de gemeente interne processen beter op elkaar te laten aansluiten en gegevens eenvoudiger te kunnen ophalen. Dat geldt bijvoorbeeld voor inzicht in doorlooptijden van aanvragen en meer duidelijkheid over de ontwikkeling van de uitgaven aan verschillende Wmo-voorzieningen. Het werken met verschillende productcodes zorgt voor veel administratieve lasten. De doelmatigheid van de uitvoering van de Wmo laat vooralsnog te wensen over.

In de OWO-gemeenten is sprake van een spanning tussen keuzevrijheid voor cliënten enerzijds en overzichtelijkheid (van de kwaliteit) van het grote aantal gecontracteerde aanbieders (circa 240) anderzijds. Het vraagt veel van de gebiedsteams en de kwaliteitsmedewerkers om inzicht te krijgen in de kwaliteit van het aanbod.

Ad 4) Informatievoorziening

Op basis van de gestelde normen komen we tot het volgende oordeel over de informatievoorziening van het college aan de raad:

- De raad krijgt conform afspraak via de reguliere P&C-cyclus informatie over de ontwikkeling van de Wmo. Daarnaast vindt uitwisseling van informatie plaats in een klankbordgroep en via themabijeenkomsten.
- In de begroting en jaarrekening worden cijfers gepresenteerd over aantallen verstrekking en het aantal cliënten per Wmo-voorziening. Het ontbreekt aan inzicht in de uitgaven – ook uitgesplitst naar zorg in natura en PGB – aan de verschillende Wmo-voorzieningen. We beoordelen de frequentie en omvang van de informatie die aan de raad wordt verstrekt als matig.
- De ambities met de Wmo en de beoogde vijf resultaten uit het visiedocument heeft de gemeente (nog) niet doorvertaald naar concrete beleidsdoelstellingen. Hierdoor is het voor de raad niet mogelijk om te beoordelen of de doelstellingen worden gehaald. Sturing vindt alleen plaats op de verplichte BBV-indicator ‘aantal cliënten met een maatwerkarrangement Wmo per 10.000 inwoners’. De vraag is wat voor de gemeenteraad de meerwaarde van deze indicator is.

Bijlage 1 Normenkader onderzoek Wmo2015

Aan de uitvoering van de Wmo ligt een aantal normen ten grondslag dat het vertrekpunt vormt voor ons onderzoek. We maken een vierdeling naar typen normen:

1. **Rechtmatigheid:** de uitvoering van de Wmo voldoet aan de wettelijke eisen.¹⁷
2. **Doeltreffendheid:** er is sprake van een duidelijke, goed onderbouwde en samenhangende argumentatie voor de keuzes die de gemeente heeft gemaakt over de uitvoering van de Wmo2015, in het bijzonder ten aanzien van de toegankelijkheid van de Wmo.
3. **Doelmatigheid:** de gemeente stuurt bewust op een doelmatige inzet van middelen voor de uitvoering van de Wmo2015.
4. **Informatievoorziening:** het college informeert de raad conform de uitgangspunten van behoorlijk bestuur.

De normen zijn voor alle gemeenten gelijk. Ze staan los van de uiteenlopende keuzes die gemeenten (groot of klein) hebben gemaakt ten aanzien van beleid, inzet en organisatie van de Wmo.

1. Rechtmatigheid

In de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 zijn verschillende wettelijke vereisten opgenomen op het gebied van beleid, de verordening, uitvoering, kwaliteit en invulling.

A. Beleid:

- i. De gemeenteraad heeft het (beleids-)plan en de verordening vastgesteld over het door het college te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijk ondersteuning.
- ii. In de (beleids-)plannen wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan integrale ondersteuning in relatie tot andere gemeentelijke domeinen (publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen).
- iii. In de (beleids-)plannen wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan integrale ondersteuning in relatie tot de samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders.
- iv. In het beleidsplan is beschreven hoe de toegankelijkheid van voorzieningen wordt bevorderd.
- v. Door de gemeenteraad zijn (prestatie-)indicatoren vastgesteld voor het meten van de resultaten ten aanzien van de voorstellen uit de (beleids-) plannen. Het college rapporteert jaarlijks aan de gemeenteraad welke resultaten zijn behaald.
- vi. Het college betreft in de totstandkoming en uitvoering van de Wmo in ieder geval cliënten of hun vertegenwoordigers.
- vii. Het college heeft personen aangewezen die belast zijn met het toezicht op de wettelijke vereisten.

¹⁷ Een beoordeling van de rechtmatigheid van toegekende voorzieningen valt buiten de scope van het onderzoek.

B. Verordening:

- i. In de verordening is beschreven hoe het college omgaat met de afhandeling van klachten van cliënten.
- ii. In de verordening beschrijft het college de regelingen rondom de eigen bijdrage, inclusief de manier waarop deze wordt berekend.
- iii. In de verordening heeft het college opgenomen op welke manier de mogelijkheid voor een persoonsgebonden budget (PGB) kan worden benut en hoe de hoogte wordt bepaald. In het onderzoeken van de mogelijkheden ter ondersteuning legt het college in begrijpelijke woorden uit welke mogelijkheden bestaan voor de verstrekking van een PGB.

C. Uitvoering:

- i. Het college onderzoekt in samenwerking met aanbieders uiterlijk binnen zes weken na een melding voor behoefte aan maatschappelijke ondersteuning de mogelijkheden voor ondersteuning aan de cliënt. Het college geeft de beschikking af binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag.
- ii. De algemene voorzieningen zijn vrij toegankelijk.
- iii. In de verordening is opgenomen onder welke criteria cliënten in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening.
- iv. De ingekochte maatwerkvoorzieningen bieden voor de cliënt voldoende keuzemogelijkheden wat betreft godsdienstige gezindheid, levensovertuiging en culturele achtergrond.

D. Kwaliteit:

- i. In de verordening is opgenomen welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van voorzieningen (inclusief kwaliteit van beroepskrachten).
- ii. Het college onderzoekt hoe de cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren en publiceert jaarlijks voor 1 juli de uitkomsten hiervan.
- iii. Voor de inkoop van zorg zijn nadere criteria voor kwaliteit opgesteld en meegewogen in het inkoopproces.

E. Invulling:

- i. Het college heeft in de uitvoering geregeld dat voor alle inwoners op ieder moment van de dag telefonisch of elektronisch anoniem een luisterend oor en advies beschikbaar is.
- ii. Het college biedt in spoedeisende gevallen (waar nodig voordat het onderzoek naar de cliënt is afgerond) een (tijdelijke) maatwerkvoorziening.
- iii. Het college biedt de mogelijkheid aan cliënten of betrokken mantelzorger tot onafhankelijke cliëntondersteuning. Middels de cliëntondersteuning biedt het college informatie, advies en ondersteuning.
- iv. In de transitie van de zorg in 2015 is gezorgd voor continuïteit van zorg voor bestaande cliënten.
- v. In de verordening beschrijft het college op welke wijze een jaarlijkse blik van waardering voor de mantelzorgers van cliënten in de gemeente wordt verstrekt.
- vi. Cliënten krijgen de mogelijkheid via een persoonlijk plan aan te geven welke maatschappelijke ondersteuning naar hun mening het meest passend is.

2. Doeltreffendheid

Er is sprake van een duidelijke, goed onderbouwde en samenhangende argumentatie voor de keuzes die de gemeente heeft gemaakt over de uitvoering van de Wmo2015, in het bijzonder ten aanzien van de toegankelijkheid van de Wmo en de bejegening van cliënten.

3. Doelmatigheid

De gemeente stuurt bewust op een doelmatige inzet van middelen voor de uitvoering van de Wmo2015.

4. Informatievoorziening

- i. De frequentie, aard en type informatie die aan de gemeenteraad wordt verstrekt, is conform de informatiebehoefte en -afspraken tussen college en raad.
- ii. De informatievoorziening aan de gemeenteraad over de uitvoering van de Wmo is tijdig, adequaat (juist en volledig) en inzichtelijk.
- iii. In geval van (urgente) ontwikkelingen, zoals incidenten, wordt de raad proactief, tijdig en adequaat (juist en volledig) geïnformeerd over de actuele stand van zaken.
- iv. In het geval er sprake is van (financiële) handelingen door het college die ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente, heeft het college een besluit genomen, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten.
- v. De gemeente is in staat om de voortgang op de realisatie van de Wmo-doelen te monitoren.

Bijlage 2 Overzicht documenten

- Begroting 2016 Opsterland (ongedateerd)
- Begroting 2017 (ongedateerd)
- Beleidsplan Drie Decentralisaties 2015-2018 gemeente Opsterland (2014)
- Beleidsregels Maatschappelijke Ondersteuning 2015 gemeente Opsterland (2014)
- Cliëntenervaringsonderzoek Sociaal Domein gemeente Opsterland (2016)
- Financieel Besluit Maatschappelijke ondersteuning gemeente Opsterland 2016 (2015)
- Jaarrekening 2015 (ongedateerd)
- Overeenkomst pilot Praktijkondersteuner Huisartsen Geestelijke Gezondheidszorg Jeugd (POH Jeugd) (ongedateerd)
- Verordening maatschappelijke ondersteuning Opsterland 2015 (2014)
- Visie op de drie decentralisaties van Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland (2013)
- Zelfanalyse gemeente Opsterland; ingevuld format Onderzoek Wmo2015 (2016)

Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners

Portefeuillehouder

Wietze Kooistra (wethouder)

Beleidsambtenaar

Pieter Engelsma (beleidsmedewerker)

Medewerkers van het gebiedsteam

Aghata Loonstra (Wmo-consulent)

Aukje van der Veen (Wmo-consulent)

Jantina Uiterlinde (Wmo-consulent)

Marije Sikkes (Wmo-consulent)

Leden van het Wmo-raad

Henk van Reijen (secretaris Wmo-raad)

Marijan Keijzer (lid Wmo-raad en lid Koepelorganisatie Adviesraden Sociaal Domein)

Klaas Zijp (lid Wmo-raad)

Tom van der Kooi (voorzitter Wmo-raad)

Aanbieders

Almer Tiel (Patyna)

Anna Jongstra (MindUp)

Ebelien Beiboer (Hof van Arcadia)

Elisa Ligt (Zorgkompas)

Ellen Doodkorte (Idesta)

Erica Huitema (Zorg Intens)

Erik de Vries (Zorgmaatwerk)

Fienke Smit (Wij!)

Gerjanne Kleen (JP van den Bent)

Hannah van der Feen (Aardema Thuiszorg)

Hanni van den Broek (Comfort Zorg)

Inez Overwijk (Zuidoost Zorg)

Janke Zwaga (Vocis)

Lyanne Gaastra (Vocis)

Marco van Tongeren (Noorderbrug)

Miriam Kortrijk (JP van den Bent)

Nelly Heijs (Community Support)

Nienke Bouma (Empasa)

Noud van den Berg (Zorgkompas)

Onno Hofstra (Maatwerk Ondersteuning)

Rinske Jager (Benzinn)

Ron Slotegraaf (Zorg Intens)

Ronald Wetting (Wij!)

Rutger van Hien (Van Hien Zorg)

Sieds Rienks (De Friese Wouden)

Thea Boonstra (Empasa)

Wieke van den Akker (Zorgmaatwerk)

Wim Faber (Thuiszorg Het Friese Land)

Onderzoek naar beleid en uitvoering
van de Wmo2015 in 16 Friese gemeenten

Rapportage Opsterland

Deel 3: Bijlagen

Samenstellers:
Lysias Advies

Ons kenmerk: A16RKF-061

EINDRAPPORTAGE

september 2017

In opdracht van dertien Friese rekenkamer(commissie)s

LYSIAS ADVIES B.V.

SOESTERWEG 310d
3812 BH AMERSFOORT

TEL. +31 33 464 70 70
WWW.LYSIASGROUP.COM

IBAN NL18 ABNA 0574 217 0 53
K.V.K. 30166304
BTW NUMMER 809282471

Onderzoek naar beleid en uitvoering van de Wmo2015 in 16 Friese gemeenten

Rapportage Opsterland

Delen B en C

INHOUD

Blz.

Deel B: Beleid en uitvoering Wmo2015 in 16 Friese gemeenten

7	Het Wmo-beleid.....	2
7.1	Beleidskeuzes	2
7.2	Betrokkenheid inwoners en cliënten	10
7.3	Inkoop en bekostiging aanbieders	12
8	Uitvoering Wmo.....	16
8.1	Toegang Wmo2015 (cliënten).....	16
8.2	Inzet uitvoeringsteam (gemeente)	19
8.3	Hulp en ondersteuning (aanbieders)	27
9	Informatievoorziening gemeenteraad	30
9.1	Kaderstelling en sturing	30
9.2	Monitoring en verantwoording	31

Deel C: Beleid en uitvoering Wmo2015: generieke conclusies en aanbevelingen

10	Conclusies en aanbevelingen	33
10.1	Het Wmo-beleid	33
10.2	Uitvoering Wmo	37
10.3	Informatievoorziening gemeenteraden	40
10.4	Afsluitende conclusies en aanbevelingen	41

Deel B

Beleid en uitvoering Wmo2015 in 16 Friese gemeenten

7 Het Wmo-beleid

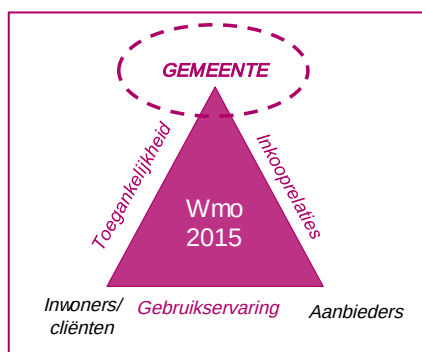
In dit hoofdstuk zijn de bevindingen over het Wmo-beleid van de zestien Friese gemeenten gezamenlijk inzichtelijk gemaakt. De gemeente kan hierdoor de eigen beleidskeuzes (zie deel A, hoofdstuk 3) in perspectief plaatsen van de andere gemeenten. De beleidskeuzes van de andere gemeenten kunnen daarnaast als inspiratie gelden, vooral als er sprake is van een 'goed voorbeeld'.

Om de inspiratie en vergelijking te vergemakkelijken, is de opbouw van hoofdstuk 7 identiek aan de opbouw van hoofdstuk 3. In paragraaf 7.1 beschrijven we de beleidskeuzes die gemeenten hebben gemaakt over de Wmo2015. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 7.2 de betrokkenheid van inwoners en cliënten bij het Wmo-beleid. In paragraaf 7.3 sluiten we af met het inkoopbeleid en de bekostiging van aanbieders.

7.1 Beleidskeuzes

Samenwerkingsverbanden zijn divers in samenstelling en samenwerkingsterreinen

Tussen de Friese gemeenten zijn verschillende verbanden ontstaan (zie de onderstaande tabel). Soms is zo'n samenwerking geformaliseerd in een gemeenschappelijke regeling. Dat geldt voor de gemeenten in Noordwest-Fryslân via de Dienst SoZaWe, en voor alle Friese gemeenten in Sociaal Domein Fryslân (SDF). Aan de andere samenwerkingsverbanden liggen een dienstverleningsovereenkomst of een samenwerkingsprotocol ten grondslag.



<i>Samenwerkende gemeenten</i>	<i>Samenwerkingsterreinen</i>
Ameland, Schiermonnikoog (met DDFK-gemeenten)	Beleid, inkoop
Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel	Beleid, uitvoering, inkoop
Harlingen, Terschelling, Vlieland (Gemeenschappelijke Regeling Noordwest-Fryslân)	Beleid, backoffice uitvoering, inkoop
Littenseradiel, Súdwest-Fryslân	Beleid, uitvoering, inkoop
Littenseradiel, Súdwest-Fryslân, De Fryske Marren	Inkoop
Ooststellingwerf, Opsterland, Weststellingwerf	Beleid, inkoop
Alle gemeenten	Beleid en backoffice uitvoering Beschermd Wonen, programma Sociaal-Medische 1 ^{ste} lijn.

De gemeenten Leeuwarden, Heerenveen en Smallingerland kiezen er bewust voor om niet met één of meerdere gemeenten samen te werken.

Beleidsdocumenten gemeenten vertonen veel overeenkomsten; veel aandacht voor eigen regie en mantelzorg

We constateren dat in beleidsstukken (beleidsvisies en -beleidsnota's, verordeningen, beleidsregels) van alle gemeenten sprake is van grote overeenkomsten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de grote aandacht voor thema's als eigen regie van de inwoners en het belang van het mobiliseren van het netwerk om de inwoner heen. Deze aandacht voor de 'samenredzaamheid' zien we in veel gemeenten terug in de beleidsmatige aandacht voor onderwerpen als mantelzorg(ondersteuning) en vrijwilligerswerk. In de meeste gemeenten zijn hier bijvoorbeeld separate beleidsdocumenten voor opgesteld. Zo zien we in veel gemeenten een apart beleidskader voor de inzet van vrijwilligers of het verbeteren van het mantelzorgbeleid.

Goed voorbeeld: Mantelzorgbeleid gemeente Smallingerland

Bij de gemeente Smallingerland staat de mantelzorger centraal, door een nieuwe beleidsaanpak. Voorheen was het onduidelijk wie de mantelzorgers waarvoor moesten hebben. In gesprek met de samenleving is toen een mantelzorgbeleid opgesteld. Daarin zijn verschillende succesvolle acties opgepakt zoals

- De Zorgbuurtsuper (www.zorgbuurtsuper.nl): een virtuele 'winkel' waarin mantelzorgers een soort scan kunnen maken van hun eigen situatie en op basis daarvan verder kunnen worden geholpen in het aanbod binnen de Wmo.
- Iedere mantelzorger binnen de Wmo-doelgroep krijgt een aanbod (een zogenaamd pluspakket) waarmee zij diensten kunnen afnemen of een geldelijke vergoeding kunnen krijgen (oplopend tot €200,- voor zwaar belaste mantelzorgers). Er zijn op dit moment, mede door deze stimulans, ongeveer 600 mantelzorgers in beeld.

Gemeenten onderkennen belang van samenwerking en preventie, maar concretiseren dit nauwelijks

De wet legt bij de gemeenten de verantwoordelijkheid neer om "bij de uitvoering van het beleid actief samen te werken met zorgverzekeraars, zorgaanbieders en andere betrokkenen in buurten, wijken en dorpen".¹ Gemeenten onderkennen in hun Wmo-beleid de noodzaak van het leggen van verbindingen met het medische domein (huisartsen en wijkverpleegkundigen) en met voorliggende voorzieningen (welzijn, maatschappelijk werk). Datzelfde zien we terug op het thema preventie.

Het ontbreekt in veel beleidsdocumenten echter aan de concretisering hoe, wanneer en op welke manier die verbindingen worden gelegd. De beleidsteksten zijn algemeen geformuleerd en ontberen daardoor een duidelijke visie. We hebben bijvoorbeeld geen strategische samenwerkingsagenda aangetroffen tussen huisartsen en de uitvoeringsteams, met daarin duidelijke afspraken over de samenwerking. Dat er in de praktijk wel wordt samengewerkt, is positief, maar structurele afspraken ontbreken.

¹ Bron: Memorie van Toelichting bij de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015.

Integraliteit van beleid krijgt aandacht; uitwerking is beperkt

Naast de taken en verantwoordelijkheden in het kader van de Wmo2015 is per 1 januari 2015 ook het beleid op het gebied van jeugd en participatie gedecentraliseerd. Gemeenten besteden in hun beleidsdocumenten aandacht aan de samenhang tussen deze 3Ds, maar maken over het algemeen nog niet de slag om tot integrale beleidskeuzes te komen. Zo zien we dat gemeenten de 3D's in aparte hoofdstukken of beleidsdocumenten uitwerken en weinig aandacht geven aan de uitwerking van de overlap tussen deze beleidsterreinen in de praktijk.

Goed voorbeeld: Súdwest-Fryslân grijpt de decentralisaties aan voor een integrale beleidsaanpak in de hele gemeente voor cliënten voor werk, hulp, (jeugd)zorg en ondersteuning

De gemeente Súdwest-Fryslân greep in 2015 de decentralisaties op het gebied van Jeugd, Wmo en Participatie aan voor een integraal beleid, waarbij de inwoner en zijn/haar totale leefsituatie centraal staan. De gebiedsteams vormen de toegangspoort voor alle vormen van ondersteuning voor inwoners. Deze integraliteit is ook financieel doorgevoerd door te werken met één ontschot budget voor het sociaal domein. Dit geeft de gebiedsteams meer mogelijkheden om maatwerkondersteuning te bieden en aan te sluiten bij de leefwereld van de inwoners in plaats van bij het systeem van de gemeente.

Beleid beschermd wonen is provinciebreed; indicatiestelling vindt plaats door de afzonderlijke gemeenten

Beschermd wonen is een voorziening bedoeld voor burgers met psychiatrische problematiek met een noodzaak tot 24-uurs toezicht en ondersteuning. Wettelijk is bepaald dat deze Wmo-voorziening regionaal wordt uitgevoerd. In Friesland omvat de regio alle Friese gemeenten; Leeuwarden fungeert hierin als centrumgemeente. Samenwerking vindt plaats in het Sociaal Domein Fryslân (SDF). Leeuwarden is opdrachtgever voor SDF en eindverantwoordelijk voor het budget tot 2020. De Friese gemeenten hebben tezamen het beleid en de uitgangspunten voor de inzet van beschermd wonen opgesteld. De uitvoeringskosten worden op basis van inwoneraantal over alle Friese gemeenten verdeeld.

Er zijn vier verschillende pakketten voor beschermd wonen, afhankelijk van de zorgzwaarte. De uitvoeringsteams in de gemeenten zijn verantwoordelijk voor het indiceren van beschermd wonen. Beschikkingen worden afgegeven door de gemeente Leeuwarden.

Huishoudelijke hulp: algemene of maatwerkvoorziening

Al sinds 2007 kunnen burgers bij hun gemeente terecht voor het aanvragen van huishoudelijke hulp (Wmo2007). Met de komst van de Wmo2015 werden gemeenten geconfronteerd met een bezuiniging van 40% op het budget dat de rijksoverheid beschikbaar stelde voor de levering van huishoudelijke hulp. De zestien Friese gemeenten hebben uiteenlopende keuzes gemaakt om deze bezuiniging op te vangen.

Net als voor alle andere Wmo-voorzieningen zijn er voor de huishoudelijke hulp in feite twee varianten: het aanbieden van huishoudelijke hulp als algemene voorziening en als maatwerkvoorziening.

- De huishoudelijke hulp als *algemene voorziening* betekent voor inwoners dat zij, wanneer zij een toegekend beroep doen op huishoudelijke hulp, daarmee een *vast* aantal uren hulp ontvangen (doorgaans 0-3 uur). Deze uren hulp zijn te ontvangen zonder diepgravend onderzoek, en dus zonder indicatie en beschikking. De inwoner betaalt de kostprijs voor deze algemene voorziening rechtstreeks aan de aanbieder.
- De huishoudelijke hulp als *maatwerkvoorziening* betekent voor inwoners dat het aantal uren afhankelijk is van het onderzoek (o.a. het huisbezoek) bij de cliënt. In het huisbezoek wordt de situatie in beeld gebracht (onderzocht), waarna doorgaans het aantal uren hulp wordt vastgesteld. De cliënt betaalt een eigen bijdrage die wordt geïnd door het CAK. De gemeenteraad stelt de hoogte van de eigen bijdrage vast.

Een meerderheid van de gemeenten heeft ervoor gekozen de huishoudelijke hulp te blijven aanbieden als een maatwerkvoorziening (zie navolgende figuur).



Aan de keuze voor huishoudelijke hulp als algemene voorziening of als maatwerkvoorziening zijn voor- en nadelen verbonden. Deze presenteren we in de navolgende tabel.

	Voordelen	Nadelen
Maatwerk-voorziening	- Volledige aansluiting bij specifieke situatie van de inwoner. - Duidelijkheid, waarmee onrust is voorkomen bij invoering.	- Meer uitvoeringslasten (voor iedere cliënt is een indicatie en beschikking nodig). - De criteria op basis waarvan het aantal uren wordt vastgesteld, zijn behoorlijk dogmatisch.
Algemene voorziening	- Lagere uitvoeringskosten (geen beschikking nodig). - Laagdrempelige toegang. - Gemeente kan een staffel aanbrenge in hoogte van de bijdrage in de kosten voor cliënten - De hoogte van de bijdrage is voor cliënten inzichtelijk.	- Onderzoek naar individuele behoeften blijft noodzakelijk (uitspraak Centrale Raad van Beroep). - Als de inwoner naast huishoudelijke hulp ook een andere voorziening heeft, betaalt hij/zij voor beide voorzieningen een eigen bijdrage, voor mogelijk in totaal een hoger bedrag.²

We stellen vast dat de huishoudelijke hulp als algemene voorziening voor de inwoners betaalbaar moet zijn (zoals wettelijk vereist). De meeste gemeenten differentiëren de bijdrage in de kosten naar inkomen; een enkele gemeente (Schiermonnikoog) geeft via de bijzondere bijstand de eventuele korting. Of de criteria die gemeenten hanteren voldoende zijn voor betaalbaarheid is echter onduidelijk.

Wmo-voorzieningen individuele begeleiding, dagbesteding en beschermd wonen vooral als maatwerkvoorziening georganiseerd

Waar de gemeenten bij huishoudelijke hulp hebben gekozen voor een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening, is dat bij de andere onderzochte Wmo-voorzieningen niet het geval. In bijna alle gemeenten zijn deze Wmo-voorzieningen als maatwerkvoorziening beschikbaar. Dat wil zeggen dat een indicatie wordt afgegeven op basis van een onderzoek/huisbezoek bij de inwoner. De voorziening wordt afgestemd op de specifieke situatie van elke cliënt (maatwerk).

Een aantal gemeenten, waaronder De Fryske Marren, Leeuwarden en Súdwest-Fryslân, heeft aangegeven de beweging te willen maken om onder andere dagbesteding ook als algemene voorziening beschikbaar te stellen. Daarmee worden de voorzieningen vrij toegankelijk. Dit betekent niet dat deze voorzieningen ook gratis zijn. De gemeente kan inwoners een bijdrage vragen voor gebruik van een algemene voorziening; deze mag niet hoger zijn dan de kostprijs.

² Het mogelijk hogere bedrag wordt veroorzaakt door de zogenaamde 'maximale periodebijdrage' (het maximale bedrag dat iemand betaalt op basis van leeftijd, huishouden, inkomen en vermogen). De bijdrage in de kosten voor een algemene voorziening wordt namelijk direct betaald aan de zorgaanbieder. Deze blijft daardoor buiten de berekening van de maximale periodebijdrage voor de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening die via het CAK wordt geïnd.

Goed voorbeeld: De Fryske Marren wil meer Wmo-voorzieningen vrij toegankelijk maken (algemene voorziening)

De Fryske Marren stelt in het beleidsplan dat “alle maatwerkvoorzieningen ook in de vorm van een algemene voorziening aangeboden zouden kunnen worden.” Op dit moment voert De Fryske Marren een verkenning uit naar de mogelijkheden.

Ook elders in het land wordt de beweging ingezet van maatwerk- naar algemene voorzieningen. De redenen hiervoor lopen uiteen. In ieder geval zijn deze voorzieningen beschikbaar zonder specifiek onderzoek, waardoor de toegankelijkheid van de Wmo verbetert. Daarnaast kunnen de voorzieningen een bijdrage leveren aan de leefbaarheid in (kleinere) kernen. Verder is het voor een algemene voorziening niet noodzakelijk een beschikking af te geven. Hierdoor verminderen de uitvoeringslasten en bureaucratie.

Vergoedingen voor een PGB lopen uiteen

Gemeenten hebben verschillende keuzes gemaakt over de vergoeding van de inzet van hulp en ondersteuning via een persoonsgebonden budget (PGB). In de tabel op de volgende pagina staat de specifieke informatie per gemeente weergegeven. Kijkend naar de tabel stellen we vast dat:

- Achtkarspelen, Tytsjerksteradiel, Ameland en Schiermonnikoog ervoor hebben gekozen om professionele aanbieders die betaald worden vanuit een PGB eenzelfde vergoeding te geven als gecontracteerde aanbieders via zorg in natura (ofwel vergoedingspercentage van 100% van het tarief voor zorg in natura).
- alle andere gemeenten voor de gekwalificeerde aanbieders vergoedingspercentages hanteren die uiteenlopen van 75% tot 95%. De reden voor de afslag op de tarieven ligt in de lagere overheadkosten die de aanbieders zouden hebben.
- voor inzet van mensen uit het sociaal netwerk van de cliënt gemeenten vergoedingspercentages hanteren variërend tussen de 25% en 75%, dan wel een maximale vergoeding per uur. Afhankelijk van het type ondersteuning liggen die bedragen tussen €13 (voor huishoudelijke hulp) en €24 (voor begeleiding).

Een duiding van de hoogte van de vergoeding voor een PGB kan alleen door deze te koppelen aan de beleidskeuzes van gemeenten. Als in het beleid de keuze is gemaakt om ook niet-gecontracteerde aanbieders ruimte te bieden, zijn hogere PGB-vergoedingen voor gekwalificeerde aanbieders logisch. Wil de gemeente juist vooral werken met gecontracteerde aanbieders, dan zijn lagere percentages in lijn met het vastgestelde beleid.

Er is veel te doen over de inzet van PGB's. Uit landelijke controles op de inzet van PGB's blijkt in een aantal gevallen sprake van onrechtmatig gebruik. Het recht op een PGB wordt daardoor alleen nog via het zogenaamde trekkingsrecht georganiseerd. Daarnaast was er de afgelopen jaren veel kritiek op de uitvoering van de uitbetalingen van PGB's via de Sociale Verzekeringsbank.

	Vergoeding gekwalficeerde aanbieders	Vergoeding niet- gekwalficeerde aanbieders	Vergoeding sociaal netwerk	Huishoudelijke hulp*
Leeuwarden	80%	€20	€20	
Heerenveen	75%	50%	25%	
De Fryske Marren	75%	50%	Maximaal €20	€25 (werkzaam in instelling) €16 (niet werkzaam in instelling)
Ooststellingwerf	75%	50% (mits gekwalficeerd in het sociaal netwerk)	25% (niet- gekwalficeerd in het sociaal netwerk)	€16,64 (HH1) €23,29 (HH2)
Weststellingwerf				
Opsterland				
Achtkarspelen	100%	75%	75%	100% (gekwalficeerd) €16 (ongekwalficeerd zonder regie) €23,50 (ongekwalficeerd met regie)
Tytsjerksteradiel				100% (gekwalficeerd) €14,15 (ongekwalficeerd zonder regie) €21,13 (ongekwalficeerd met regie)
Smallingerland	€35,62 per uur (begeleiding) €25,48 per dagdeel (begeleiding groep, zonder vervoer)	€20,35 per uur (begeleiding) €20,36 per dagdeel (begeleiding groep, zonder vervoer)	€20,35 per uur (begeleiding) €20,36 per dagdeel (begeleiding groep, zonder vervoer)	€15,52
Harlingen	95%	75%	75%	€16,64 (HH1) €23,29 (HH2)
Vlieland				
Terschelling				
Súdwest-Fryslân	75%	75% of €20 (in geval van begeleiding)	75% of €20 (in geval van begeleiding)	75% gekwalficeerde aanbieders 50% ongekwalificeerde aanbieders
Littenseradiel				
Schiermonnikoog	100%	€20	€20	
Ameland				

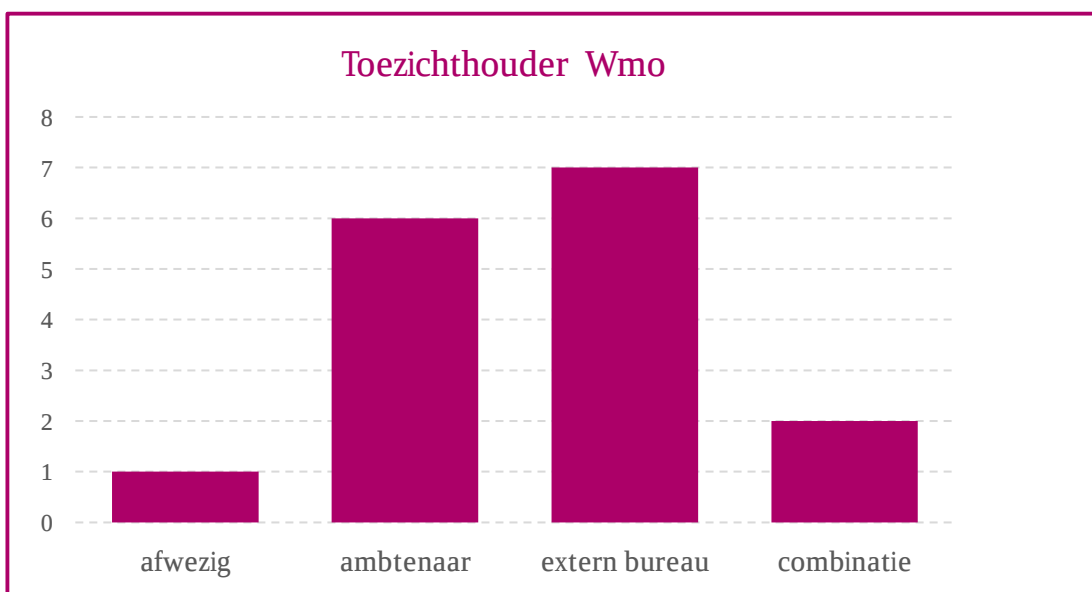
NB: De percentages zijn gerelateerd aan de tarieven voor zorg in natura. De absolute bedragen betreffen uurtarieven.

* Huishoudelijke hulp, variant 1. Kenmerkend voor HH1 is het uitvoeren van huishoudelijke hulp, waarbij de burger zelf de regie voert over en sturing geeft aan de inzet van hulp. De burger organiseert de hulp dus zelf. Bij de HH2 geldt dat de cliënt ondersteuning krijgt bij uitvoering en regie van huishoudelijke hulp. In alle gemeenten is de HH2 een maatwerkvoorziening.

Ook de vergoedingen voor aanbieders uit het sociale netwerk moeten worden gezien in lijn met het beleid. In dat geval zijn met name de beleidsvoornemens over eigen regie relevant. Het stimuleren van eigen regie, in combinatie met een lage percentuele vergoeding voor hulpverlening uit het eigen netwerk (25%) is in dat opzicht merkwaardig. Hiermee worden inwoners financieel niet aangemoedigd om zelf regie te pakken door een deel van de hulpverlening uit te voeren (bijvoorbeeld door een combinatie van minder uren bestaand werk, in combinatie met meer uren hulpverlening thuis).

Toezicht Wmo veelal gericht op inzet bij incidenten

De wet verplicht gemeenten een toezichthouder Wmo aan te wijzen. Deze toezichthouder dient als waarborg voor de kwaliteit van hulp en ondersteuning. In één gemeente is nog geen toezichthouder Wmo aangewezen. Zoals uit de figuur blijkt, hebben gemeenten hierin verschillende keuzes gemaakt. Alleen in Súdwest-Fryslân en Littenseradiel is gekozen voor een *combinatie* van de GGD met een toezichthouder binnen de gemeente.



We constateren dat, ongeacht de verschillende invullingen, de inzet van de toezichthouder vooral incidentgericht is. Verder denken alle Friese gemeenten samen na over de invulling van het toezicht op de Wmo. In vergelijking met bijvoorbeeld het toezicht op de Jeugdwet (door de Inspectie Jeugdgezondheidszorg) of het toezicht op de Participatiewet (door de Inspectie SZW) blijven de gemeenten achter in het kader van het toezicht op de Wmo2015. Het aanstellen van een toezichthouder is vooral ingegeven door de wettelijke verplichting. Het nadenken over de meerwaarde van een toezichthouder gericht op een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van het Wmo-beleid is in veel gemeenten nog nauwelijks aan de orde.

Goed voorbeeld: Heerenveen heeft vanaf het begin ingezet op toezicht, zowel reactief als proactief.

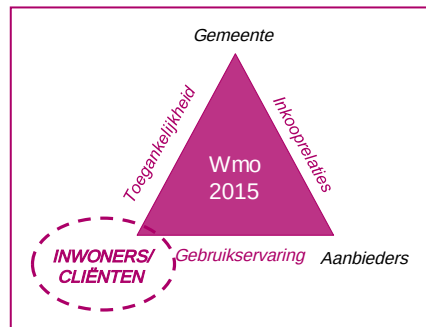
De gemeente Heerenveen heeft in 2015 meteen actief geanticipeerd op de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de Wmo. Er is een beleidskader opgesteld hoe het toezicht eruit moet zien. Daarin zijn zowel proactieve elementen (toezicht zonder direct ontvangen signalen) en reactieve elementen (toezicht vanwege directe signalen) opgenomen. Vervolgens is er ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het toezicht en is elk jaar (2015 en 2016) de jaarrapportage van het toezicht aangeboden aan de gemeenteraad.

7.2 Betrokkenheid inwoners en cliënten

Vrijwel alle gemeenten hebben betrokkenheid inwoners en cliënten geregeld

Gemeenten zijn verplicht om in de verordening aan te geven op welke manier zij inwoners en cliënten betrekken bij de Wmo2015. Daarbij geeft de wet aan dat in elk geval moet worden geregeld de wijze waarop zij:

- In de gelegenheid worden gesteld voorstellen voor het beleid te doen;
- vroegtijdig in staat worden gesteld gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen en beleidsvoorstellen;
- worden voorzien van ondersteuning om hun rol effectief te kunnen vervullen;
- deel kunnen nemen aan periodiek overleg;
- onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
- worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.



Op één gemeente na hebben alle onderzochte Friese gemeenten lokale of regionale adviesraden in het leven geroepen.

Veel adviesraden zijn in de periode 2015 - begin 2016 van start gegaan. De destijds actieve Wmo-cliëntenraden zijn opgeheven. Deze cliëntenraden zijn betrokken geweest bij de voorbereiding van het Wmo-beleid 2015. Dat betekent dat de rol van de huidige adviesraden in beleidsontwikkeling beperkt is. Een aantal adviesraden heeft in het afgelopen jaar wel geadviseerd over bijvoorbeeld het mantelzorgbeleid van de gemeente en is betrokken geweest bij de voorbereiding op het cliëntervaringsonderzoek 2016.

Vanwege hun nog recente oprichting zijn veel raden nog zoekende naar manieren waarop zij informatie kunnen ophalen van inwoners en cliënten.

De helft van de gemeenten kiest voor alleen de standaardvragen in het cliëntervaringsonderzoek

De Wmo2015 schrijft voor dat gemeenten jaarlijks onderzoeken hoe cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren. De VNG heeft een model ontwikkeld (cliëntervaringsonderzoek, CEO) dat gemeenten verplicht zijn te gebruiken. Het gaat om tien vragen die jaarlijks in alle gemeenten worden uitgevraagd onder een steekproef van cliënten. Het cliëntervaringsonderzoek bevat de mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen bovenop de tien standaardvragen. We stellen vast dat de helft van de onderzochte Friese gemeenten geen aanvullende vragen stelt en ook geen ander evaluatieonderzoek laat uitvoeren naar de uitvoering van de Wmo2015.

De antwoorden op de tien standaardvragen geven gemeenten inzicht in hun onderlinge prestaties, maar gaan niet in op de specifieke gemeentelijke beleidskeuzes of speerpunten. Door extra vragen te stellen of aanvullend eigen onderzoek uit te laten voeren halen gemeenten specifieke bevindingen op, bijvoorbeeld over het functioneren van hun uitvoeringsteams. Enkele gemeenten hebben bijvoorbeeld verdiepende gesprekken (face-to-face) gevoerd met cliënten om meer verdieping en inkleuring te krijgen van de resultaten. De effecten van extra onderzoeken zijn positief.

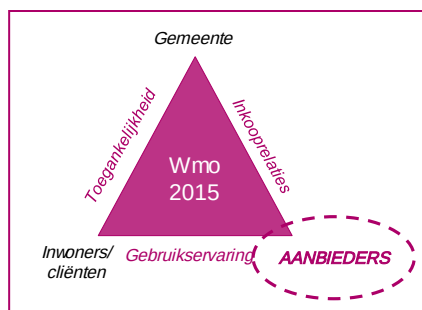
Goed voorbeeld: Extra onderzoek door de gemeente Weststellingwerf

Begin 2016 heeft de gemeente Weststellingwerf de onderzoeksresultaten opgeleverd gekregen naar het functioneren van de gebiedsteams in het eerste jaar. Het onderzoek heeft veel lessen opgeleverd voor de doorontwikkeling van de Wmo. De bereidheid om samen te werken met de gebiedsteams is positief en bovendien bleken ook veel inwoners de gebiedsteams positief te waarderen. Het onderzoek leverde gerichte verbeterpunten op, bijvoorbeeld over het voorkomen van extra administratieve lasten. Ook bleek de zichtbaarheid van de gebiedsteams minder dan verwacht. De gemeente heeft verschillende verbeteracties ingezet.

7.3 Inkoop en bekostiging aanbieders

Inkoop Wmo-voorzieningen kan op uiteenlopende manieren

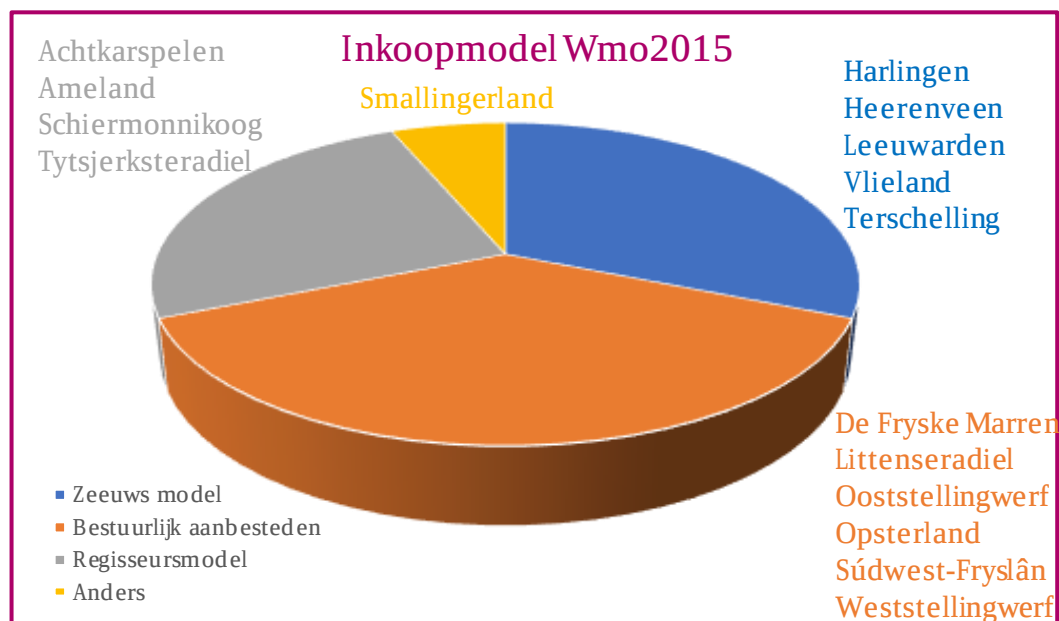
Gemeenten kunnen kiezen uit verschillende modellen van inkoop van Wmo-voorzieningen. In de navolgende tabel zijn verschillende inkoopmodellen opgenomen, inclusief voor- en nadelen.



Inkoopmodel	Kenmerken	Aantal aanbieders	Voordelen	Nadelen
Openbare / Europese aanbesteding	Gemeente bepaalt selectie- en gunningscriteria. Contractering van een of meerdere aanbieders op basis van offerte.	Varieert	Transparant proces. Iedere aanbieder kan inschrijven.	Geen dialoog tussen gemeente en aanbieders. Formeel proces. Wmo2015 staat gunning op laagste prijs niet toe.
Zeeuws model	Gemeente stelt tarief en minimale kwaliteitseisen vast. Aanbieders die hieraan willen en kunnen voldoen, sluiten een raamovereenkomst met de gemeente.	Veel	Keuzevrijheid cliënten. Na contractering concurrentie op kwaliteit.	Minder geschikt voor inkoop van complexe ondersteuning.
Bestuurlijk aanbesteden	Onderhandeling tussen gemeente en aanbieders over prijs en kwaliteit. Resultaat is een convenant. Toetreding nieuwe aanbieders mogelijk.	Veel	Grote betrokkenheid aanbieders. Keuzevrijheid cliënten. Concurrentie op kwaliteit.	Tijdrovend proces. Contractbeheer is complex door grote aantal aanbieders.
Dialoogmodel	Onderhandeling tussen gemeente en aanbieders over prijs en kwaliteit. Gemeente selecteert vervolgens aantal aanbieders en sluit met hen een contract.	Bepakt	Grote betrokkenheid aanbieders. Geschikt voor inkoop complexe ondersteuning.	Tijdrovend proces. Geen concurrentie na contractering. Beperkte keuzevrijheid cliënten.
Regisseursmodel	Gemeente sluit raamcontract af met alle aanbieders die aan (kwaliteits) eisen voldoen. Regisseur bepaalt per cliënt welke aanbieder(s) passend is/zijn. Op basis van selectiecriteria vindt toewijzing cliënt aan meest geschikte aanbieder plaats.	Veel in raamcontract. Weinig in definitieve selectie per cliënt.	Concurrentie op prijs en kwaliteit. Prikkel voor innovatie. Maatwerk per cliënt.	Tijdrovend in uitvoering. Beperkttere keuzevrijheid cliënten. Kwaliteit regisseur.
Prestatie-inkoop	Gemeente bepaalt kwaliteitseisen en benoemt omvang budget. Aanbieders dienen plan van aanpak in. Gemeente kiest voor één aanbieder.	Eén	Expertise aanbieder leidend.	Geen keuzevrijheid cliënten.

In de tabel zijn – ter inspiratie – meer modellen opgenomen dan op dit moment door de gemeenten worden gebruikt.

De navolgende figuur geeft aan voor welke modellen de gemeenten hebben gekozen. Hieruit blijkt dat de meeste gemeenten hebben gekozen voor een bestuurlijk aanbestedingsmodel, waarbij gemeenten en aanbieders in dialoog de kaders en voorwaarden bepalen voor de uitvoering van de Wmo. Smallerland heeft als enige gemeente gekozen voor een eigen variant. Het gaat om een combinatie van verschillende modellen.



Vooraf de grote aanbieders zijn ervan op de hoogte dat in een aantal gemeenten een nieuwe aanbestedingsprocedure gaat plaatsvinden voor de contractering vanaf 2018. Veel kleinere aanbieders zijn hier niet of minder van op de hoogte.

Bij deze keuze voor het inkoopmodel spelen de volgende overwegingen een rol:

- Mate van gewenste interactie tussen de gemeente en de aanbieders bij bepaling van de contracteisen. Als sprake is van gezamenlijke ambities en doelen voor veranderingen, is een hogere mate van interactie vanzelfsprekender.
- De afweging tussen beheersbaarheid voor de gemeente (=beperkt aantal aanbieders) en keuzevrijheid voor de cliënten (=groot aantal aanbieders). In gemeenten waar een relatief beperkt aantal aanbieders is gecontracteerd, ervaren de gecontracteerde aanbieders dat niet-gecontracteerde aanbieders bij hen lobbyen om werk. Hoewel zij deze strategie begrijpen, hebben ze er in praktijk geregeld last van. Daar komt bij dat als ze gebruikmaken van de inzet van onderaannemers, zij zelf verantwoordelijk zijn voor de geboden kwaliteit. Dat maakt de gecontracteerde aanbieders terughoudend om onderaannemers in te zetten.
- De mate waarin de gemeente via inkoop innovatie en vernieuwing wil stimuleren. Het Zeeuws model bood waarborgen dat cliënten ten tijde van een transitie dezelfde aanbieder konden houden. Het dialoogmodel biedt meer ruimte om samen met aanbieders in te zetten op innovatie en vernieuwing.

- De toegankelijkheid van de inkoop voor grote en kleine aanbieders. Het model van bestuurlijk aanbesteden en het regisseursmodel spreken kleinere, gespecialiseerde aanbieders aan. Hierdoor krijgen zij de mogelijkheid om een overeenkomst met gemeenten te sluiten. In het dialoogmodel kunnen slechts weinig aanbieders participeren, waardoor kleinere aanbieders juist meer op achterstand staan.

*Gemeenten hanteren in meerderheid de 'oude' P*Q-bekostiging*

Naast de wijze waarop de gemeente de inkoop organiseert, komt de rol van de gemeente als opdrachtgever in het sociaal domein ook tot uitdrukking in de keuze van de bekostiging van de Wmo-voorzieningen. In de inkoop gaat het over de *contractering* van de geleverde zorg. De bekostiging betreft de afspraken tussen aanbieders en gemeenten over (met name) de *betaling* van de geleverde zorg.

Grofweg kunnen gemeenten 'kiezen' uit de volgende bekostigingsmethodieken:

- Prestatiebekostiging. Deze methodiek wordt vaak aangeduid met 'PxQ' of populair 'uurtje-factuurkje'. Uren hulp of ondersteuning worden bij elkaar opgeteld (Q) en tegen een bepaalde afgesproken prijs vergoed (P).
- Resultaatbekostiging. Het gaat hier om een vergoeding gerelateerd aan het te behalen resultaat per cliënt. De aanbieder bepaalt hoeveel uren hulp of ondersteuning nodig is en de manier waarop de hulp of ondersteuning wordt aangeboden. Deze vorm van bekostiging wordt ook wel trajectfinanciering of outputfinanciering genoemd.
- Populatiebekostiging. Het gaat hier om een vergoeding gerelateerd aan het te behalen resultaat voor een hele groep cliënten (bijvoorbeeld een wijk). Hier heeft de aanbieder volledige invloed op het aantal in te zetten uren hulp of ondersteuning, binnen de afgesproken totaalprijs.

Vrijwel alle gemeenten hanteren de methodiek van de prestatiebekostiging. Er zijn een paar uitzonderingen:

- Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zijn de enige gemeenten die resultaatbekostiging toepassen in de Wmo2015 voor begeleiding en dagbesteding. Alleen de huishoudelijke hulp hebben zij voor 2017 nog ingekocht via prestatiebekostiging.³
- De Fryske Marren past resultaatbekostiging toe voor de huishoudelijke hulp.
- In het samenwerkingsverband Noordwest-Fryslân is geëxperimenteerd met resultaatbekostiging voor een bepaalde vorm van begeleiding, maar door complexiteit in de praktijk is weer teruggedaan naar prestatiebekostiging.
- Verschillende gemeenten denken wel na over een ontwikkeling van prestatiebekostiging naar resultaatbekostiging, maar zijn nog terughoudend vanwege de verwachte complexiteit in omvorming en uitvoering.
- Ameland oriënteert zich op de mogelijkheden voor populatiebekostiging.

Aanbieders staan overwegend positief tegenover de keuze die veel gemeenten hebben gemaakt voor prestatiebekostiging. Het geeft duidelijkheid over wat zij aan inzet mogen leveren en wat zij kunnen declareren.

³ Dit heeft te maken met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB, mei 2016) dat de gemeente in de beschikking moet aangeven hoeveel zorg er aan burgers moet worden gegeven; volgens de CRvB mist in de resultaatgebieden voor huishoudelijke hulp een duidelijke maatstaf.

Resultaatbekostiging heeft het voordeel dat aanbieders flexibeler zorg kunnen aanbieden, maar het is nog een grote uitdaging om tot concrete resultaatafspraken te komen, zo stellen aanbieders. De terughoudendheid van aanbieders over resultaatbekostiging komt ook voort uit de verwachting dat zij de *verantwoording* van hun inzet nog wel moeten baseren op aantal uren. Dat zou betekenen dat ze een dubbele boekhouding moeten voeren. Kleinere aanbieders zien in resultaatbekostiging de opgave om meer samen te werken met andere aanbieders, omdat ze niet alle ondersteuning zelf kunnen leveren.

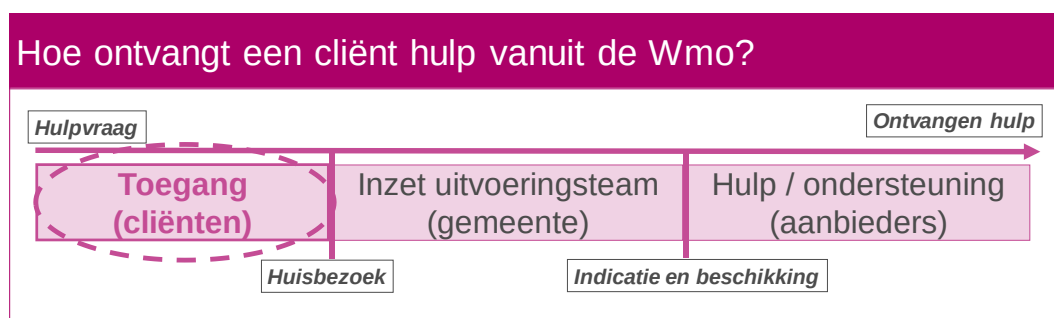
Aanbieders zijn minder enthousiast over populatiebekostiging. Zij vinden dit niet klantvriendelijk, omdat de gemeente maar één aanbieder selecteert.

8 Uitvoering Wmo

In dit hoofdstuk maken we inzichtelijk hoe de uitvoering van de Wmo in de zestien Friese gemeenten invulling krijgt. De gemeente kan hierdoor de uitvoering van de Wmo in de eigen gemeente (inzichtelijk gemaakt in deel A, hoofdstuk 4) in perspectief plaatsen van de andere onderzochte gemeenten. De uitvoering van de Wmo in de andere gemeenten in Friesland kunnen daarbij als inspiratie gelden, vooral als er sprake is van een 'goed voorbeeld'.

Om de inspiratie en vergelijking te vergemakkelijken is de opbouw van hoofdstuk 8 identiek aan de opbouw van hoofdstuk 4. In paragraaf 8.1 gaat het over de toegang van de Wmo voor inwoners en cliënten. In paragraaf 8.2 kijken we naar de inzet van de gemeente via uitvoeringsteams⁴. Tenslotte gaan we in paragraaf 8.3 in op de hulp en ondersteuning die aanbieders leveren.

8.1 Toegang Wmo2015 (cliënten)

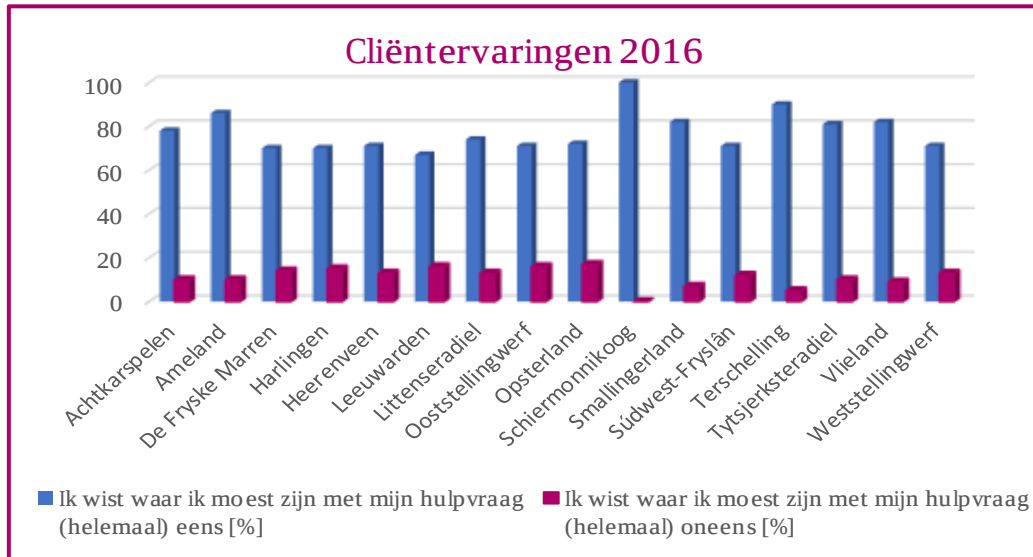


Veel geïnvesteerd in communicatie over de Wmo, maar een derde van de cliënten wist niet waar hij met zijn hulpvraag naartoe moest

De manieren waarop gemeenten communiceren over de Wmo lopen uiteen:

- Alle gemeenten delen via hun website informatie met inwoners.
- Bijna alle gemeenten maken gebruik van traditionele media als huis-aan-huisbladen en folders. De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel benutten ook het lokale radio- en tv-kanaal.
- Op de sites van Súdwest-Fryslân, Littenseradiel en De Fryske Marren staan animatiefilmpjes om de informatie op een laagdrempelige manier over te brengen.
- Een aantal gemeenten houdt in hun digitale communicatie rekening met mensen met een visuele beperking.
- Ook via sociale media als Facebook en Twitter worden de Wmo-voorzieningen onder de aandacht gebracht.

⁴ We hanteren het begrip 'uitvoeringsteams' om generiek de inzet vanuit de gemeenten te beschrijven. De specifieke benaming van de uitvoeringsteams loopt tussen de 16 onderzochte Friese gemeenten uiteen (Wmo-loket, gebiedsteams, dorpenteams, sociale wijkteams, meitinkers of eilandteam).



Gemiddeld wist ongeveer 70% van de cliënten waar ze naartoe moesten met hun hulpvraag. In feite betekent dit dat één op de drie tot vier cliënten uit de betrokken gemeenten bij een hulpvraag *niet* wist waar deze gemeld moest worden.

We constateren dat veel van de inzet eenzijdig is gericht op digitale toegankelijkheid. Niet in alle gemeenten zijn folders beschikbaar en het is dikwijls niet duidelijk hoe mensen een hulpvraag kunnen aanmelden. Vertegenwoordigers van inwoners en cliënten doen de oproep om meer aandacht te geven aan de communicatie over de Wmo. De doelgroep van de Wmo bestaat voor een belangrijk deel uit ouderen (65+) die vaak minder digitaal vaardig zijn.

Goed voorbeeld: Littenseradiel organiseert de toegankelijkheid via contactpersonen

In Littenseradiel is flink geïnvesteerd in de relatie met inwoners om de Wmo toegankelijk te maken. Het team heeft namelijk in de verschillende kernen zogenaamde 'contactpersonen' gezocht: betrokken inwoners die de kernen kennen en sleutelfiguren zijn. Het gebiedsteam onderhoudt nauwe relaties met contactpersonen in de kernen. Die hebben ook het telefoonnummer van het gebiedsteam en kunnen contact opnemen als ze zich zorgen maken over een dorpsgenoot. Er worden ook bijeenkomsten georganiseerd.

Veel manieren om hulpvraag te melden; bijna overal zijn nog mogelijkheden onbenut

Het merendeel van de gemeenten biedt inwoners een breed scala aan mogelijkheden om een hulpvraag naar voren te brengen. Bij sommige manieren zetten vertegenwoordigers van inwoners en cliënten kanttekeningen:

- Telefonisch via het Klantcontactcentrum (KCC). Teveel doorverwijzen blijkt een grote drempel voor cliënten. Vertegenwoordigers geven aan dat ouderen en mensen met een verstandelijke beperking hier moeite mee hebben. Daardoor ontstaat verwarring en onduidelijkheid.
- Telefonisch door het bellen van het uitvoeringsteam. Sommige gemeenten zetten het telefoonnummer van het uitvoeringsteam op hun website. Daarmee is er een directe mogelijkheid om contact op te nemen. Er zijn echter ook gemeenten waarbij inwoners met een Wmo-hulpvraag het algemene nummer (14 0XXX-nummer) moeten bellen. Vertegenwoordigers van inwoners en cliënten zijn hier zeer kritisch over.
- Digitaal via een emailadres of digitaal via een contactformulier.
- Melden bij het loket op het gemeentehuis. Sommige mensen ervaren dit als belemmerend.
- Inloopsprekuren op een externe locatie (bijvoorbeeld in een multifunctionele accommodatie, gezondheidscentrum of iets dergelijks); een plaats waar mensen vaker komen.

In veel gemeenten zien we dat meerdere wegen worden bewandeld; in slechts enkele gemeenten worden alle mogelijkheden benut. De redenen waarom sommige mogelijkheden niet worden aangeboden, houden verband met lokale keuzes en ervaringen.

Goed voorbeeld: KCC-Zorg in de Fryske Marren

In De Fryske Marren is een apart Klantcontactcentrum Zorg (KCC-Zorg) ingesteld dat specifiek Wmo-vragen beantwoordt. Medewerkers van het KCC-Zorg vragen door op de hulpvraag en maken een beoordeling of het passend is om de inwoner door te verwijzen naar een voorliggende voorziening. Als dat geen oplossing is, geven zij de hulpvraag door aan het sociaal wijkteam.

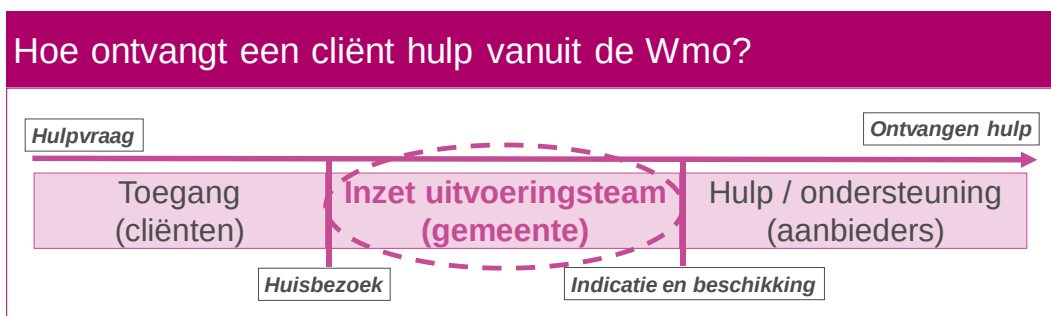
Aantal klachten en bezwaren beperkt

Een indicator voor de tevredenheid van inwoners en cliënten is het aantal klachten en bezwaren dat is ingediend. Elke gemeente heeft hiervoor een eigen protocol opgesteld. In de meeste gemeenten zijn niet of nauwelijks klachten binnengekomen. Het aantal ingediende bezwaren over toegekende beschikkingen ligt in 2015 en 2016 wel wat hoger. De bezwaren hadden vooral betrekking op de toegekende inzet voor huishoudelijke hulp.

Goed voorbeeld: Opsterland heeft verschillende klachtenprocedures

Opsterland hanteert aparte procedures voor klachten die betrekking hebben op de bejegening van inwoners door medewerkers van het gebiedsteam en voor klachten die betrekking hebben op de uitvoering van hulp en ondersteuning door aanbieders.

8.2 Inzet uitvoeringsteam (gemeente)



In deze paragraaf bespreken we allereerst de inzet van de gemeentelijke uitvoeringsteams. We gaan daarbij in op de diversiteit in samenstelling van de teams in de verschillende gemeenten. Daarna bespreken we de werkwijze van de teams in de praktijk (zie hoofdstuk 2 voor deze beschrijving op hoofdlijnen). We gaan in op de volgende stappen in hun werkproces van hulpvraag naar inzet van hulp en ondersteuning:

- In kaart brengen van hulpvragers
- Bekendheid geven aan onafhankelijke cliëntondersteuning
- Het huisbezoek
- Het bieden van lichte ondersteuning door het uitvoeringsteam zelf
- Indicatiestelling
- Het afgeven van beschikkingen
- Informatieoverdracht naar aanbieders
- Regie voeren in uitvoering

Gemeenten werken vrijwel allemaal met uitvoeringsteams

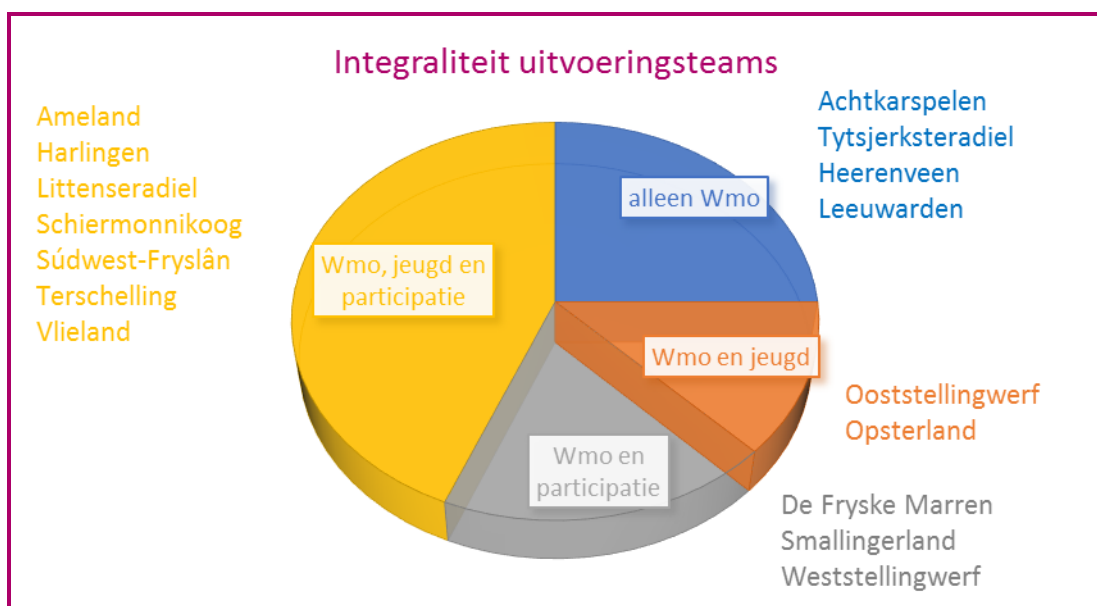
Alle gemeenten hebben één of meerdere teams geformeerd voor uitvoering van de Wmo2015. Heerenveen kent een enigszins afwijkende aanpak, omdat daar de meitinkers zijn toegewezen aan zes woonzorgzones. In Smallingerland is sprake van een Wmo-loket en in één gebied draait een pilot met een integraal gebiedsteam 0-100(-jarigen) (Wmo en jeugd). In de navolgende tabel is een overzicht weergegeven met de aantallen teams in relatie tot het aantal inwoners en dorpen/kernen in de gemeente. De omvang van de teams loopt tussen de gemeenten en soms ook binnen de gemeente uiteen.

<i>Gemeenten</i>	<i>Aantal inwoners (afgerond)</i>	<i>Aantal dorpen/kernen</i>	<i>Aantal uitvoeringsteams</i>
Leeuwarden	108.000	19	10
Heerenveen	50.000	16	6
Súdwest-Fryslân	84.000	74	4
De Fryske Marren	51.000	51	4
Ooststellingwerf	26.000	13	3
Weststellingwerf	26.000	26	3
Tytsjerksteradiel	32.000	17	2
Achtkarspelen	28.000	11	2
Smallingerland	55.000	14	1
Opsterland	30.000	16	1
Harlingen	16.000	3	1
Littenseradiel	11.000	29	1
Terschelling	5.000	12	1
Ameland	4.000	4	1
Schiermonnikoog	1.000	1	1
Vlieland	1.000	1	1

De uitvoeringsteams zijn samengesteld uit ambtenaren en (voormalige) medewerkers van maatschappelijke en welzijnsorganisaties.

Uitvoeringsteams werken niet allemaal integraal

De uitvoeringsteams hebben niet allemaal dezelfde reikwijdte. Er zijn gemeenten waar de teams zich volledig richten op de Wmo (en er andere teams zijn voor jeugd en soms participatie), terwijl in bijna de helft van de gemeenten sprake is van integrale uitvoeringsteams (Wmo, jeugd en participatie). In de navolgende figuur is deze diversiteit zichtbaar. Uit de gesprekken met de gemeenten die nog geen integrale teams hebben, komt het beeld naar voren dat deze beweging wel wordt ingezet.



In helft van de gemeenten komen medewerkers uitvoeringsteams uit verschillende organisaties

In feite zijn er drie varianten waarop het werkgeverschap van de medewerkers in het uitvoeringsteam is georganiseerd:

- iedereen in dienst bij de gemeente;
- een combinatie van dienstverband bij de gemeente en de moederorganisaties;
- een aparte stichting of coöperatie.

In onderstaande figuur is inzichtelijk gemaakt welke keuzes de verschillende gemeenten hebben gemaakt.



Elke variant kent voor- en nadelen. Het is aan de gemeenten welk gewicht zij toekennen aan de verschillende voor- en nadelen.

	Voordelen	Nadelen
Gemeente	Duidelijkheid voor de inwoners, gelijke arbeidsvoorwaarden voor medewerkers en geen dubbele loyaliteiten.	Uitvoerders verliezen hun binding met de moederorganisatie op het gebied van deskundigheidsbevordering en intervisie.
Gemeente en moederorganisaties	Geen veranderingen noodzakelijk in de uitvoeringsstructuur en daardoor weinig frictiekosten en organisatorische opgaven.	Ongelijke arbeidsvoorwaarden tussen medewerkers in hetzelfde team, en ongelijke werkafspraken, bijvoorbeeld over vervanging bij ziekte. En uiteenlopende afspraken over registratieverplichtingen.
Aparte stichting of coöperatie	Onafhankelijkheid van de uitvoeringsteams wordt benadrukt, waarbij de verbinding met beleid en backoffice van de gemeente behouden blijft.	Minder directe sturing op de uitvoering. En mogelijk meer ruis op de lijn in het afgeven van de beschikking (wat wettelijk verplicht in handen blijft van de gemeente).

Ten aanzien van de beoordeling van de varianten constateren wij dat een verandering naar eenduidig werkgeverschap (iedereen in dienst van de gemeente) in veel gevallen als positief is ervaren door de betrokkenen, waaronder de medewerkers zelf. De gemeente blijkt relatief goed in staat om de nadelen te verzachten. Verder geeft voor medewerkers de nieuwe situatie meer duidelijkheid en zorgt het voor minder administratieve lasten.

In kaart brengen van hulpvragers is nog onderbelicht

In de wet is vastgelegd dat gemeenten, zorgverzekeraars en zorgaanbieders de verantwoordelijkheid hebben om afspraken met elkaar te maken, bijvoorbeeld gericht op preventie. In praktijk krijgt dit nog beperkt aandacht. Ook het in beeld krijgen van zorgmijders via het zogenaamde 'outreaching' werken, is voor veel uitvoeringsteams nog weinig aan de orde geweest in de afgelopen jaren. Teams hebben wel contacten met het sociaal team (politie, wijkagent, woningcorporatie), met maatschappelijke organisaties, verenigingen en kerken. Deze contacten zijn echter veelal praktisch ingericht; van gezamenlijke doelstellingen en afspraken is nog weinig sprake.

Goed voorbeeld: Ameland benut kleinschaligheid maximaal voor strategische en praktische samenwerking

Sinds de stuurgroepvergaderingen tussen beleid en management van de gemeente Ameland met verschillende zorg- en hulpaanbieders zijn de betrokken organisaties op Ameland beter met elkaar verbonden. In de stuurgroep zitten scholen, JGZ, MEE-Friesland en de gemeente (beleidsmedewerker/wethouder). Het gebiedsteam staat ook als vast punt op de agenda. Tijdens deze vergaderingen worden de belangrijkste strategische keuzes en prioriteiten bepaald.

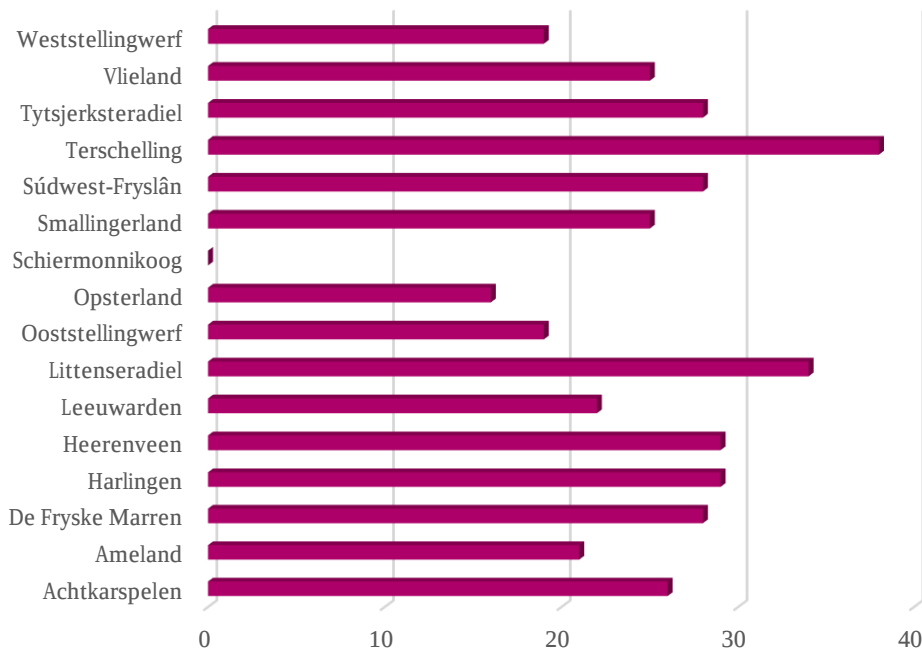
Beleggen en werkwijze van cliëntondersteuning herbergen risico's

Alle gemeenten zijn verplicht de inwoners kosteloos cliëntondersteuning aan te bieden. Een cliëntondersteuner kan de cliënt terzijde staan tijdens het aanvragen van een Wmo-voorziening. De ondersteuner helpt om inzicht te geven in de situatie en geeft daarbij zo nodig informatie en advies, bijvoorbeeld over het aanbod van voorzieningen in de gemeente.

Bij de verplichting voor het aanbieden van cliëntondersteuning hoort in ieder geval dat de gemeente de inwoner over de mogelijkheid inlicht. In alle verordeningen is deze verplichting opgenomen. Uit het cliëntervaringsonderzoek 2016 in de zestien Friese gemeenten blijkt echter dat gemiddeld slechts een kwart van de cliënten wist dat zij gebruik konden maken van cliëntondersteuning. De uitkomsten per gemeente variëren tussen 0% en de 38% (zie navolgende figuur).

Voor veel gemeenten zijn deze uitkomsten aanleiding geweest om meer te investeren in de bekendheid van de cliëntondersteuning, bijvoorbeeld door hierover standaard iets op te nemen in de bevestigingsbrief of een folder hierover mee te sturen met de brief waarin het huisbezoek wordt bevestigd.

Cliëntervaringen 2016



Aandeel cliënten dat wist dat gebruikgemaakt kon worden van een onafhankelijke cliëntondersteuner

Voor de uitvoeringsteams is het benoemen van de mogelijkheid van cliëntondersteuning nog geen vanzelfsprekendheid. De volgende werkwijze wordt vaak gehanteerd: er wordt altijd geïnformeerd of iemand vanuit het eigen netwerk van de hulpvrager bij het huisbezoek/keukentafelgesprek aanwezig kan zijn. Als dit niet zo is, vraagt men of er behoefte is aan cliëntondersteuning of probeert men toch iemand anders bij het gesprek te betrekken. Als het uitvoeringsteam zich verzekerd weet dat bij het gesprek meerdere personen aanwezig zijn, komt de cliëntondersteuning vaak niet meer ter sprake.

Deze werkwijze herbergt een risico. Voor veel cliënten kan de cliëntondersteuning worden ervaren als 'extra ballast' tijdens het huisbezoek. Maar de functies die door de cliëntondersteuning worden uitgevoerd, zijn breder dan alleen aanwezigheid bij het huisbezoek. Bovendien kan de cliëntondersteuning ook nuttig zijn terwijl er ook iemand vanuit de familie/het netwerk van de inwoner aanwezig is. De ondersteuner heeft namelijk specifieke kennis over rechten en plichten binnen de Wmo2015 en kan daarover de inwoner (en zijn/haar mantelzorger) informeren.

Het staat gemeenten vrij waar zij de cliëntondersteuning beleggen. Het onderzoek laat zien dat gemeenten over het algemeen kiezen om cliëntondersteuning te beleggen bij (een combinatie van) Zorgbelang (tien gemeenten), MEE (acht gemeenten), het gebiedsteam (vijf gemeenten) of een andere organisatie (vijf gemeenten).

Er geldt een aantal overwegingen bij de keuze waar de cliëntondersteuning te beleggen:

- De onafhankelijkheid van de cliëntondersteuning binnen het eigen uitvoeringsteam is discutabel. Bij deze ondersteuning zal toch een loyaliteit zijn aan de werkgever en/of opdrachtgever, namelijk de gemeente. Dat kan wrijving opleveren met het idee dat de cliëntondersteuning het belang van de cliënt voorop stelt.
- Cliëntondersteuning via Zorgbelang of MEE kan voor sommige cliënten ervaren worden als 'een extra zorgverlener over de vloer'. Juist in dat geval is het essentieel dat de gemeente duidelijke voorlichting geeft over de mogelijkheden die deze ondersteuning biedt voor de cliënt. Het opnemen van informatie over de cliëntondersteuning via een brief vindt nog niet in alle gemeenten standaard plaats.

Het huisbezoek wordt positief gewaardeerd en wordt gevoerd via bewezen methoden

De meeste uitvoeringsteams voeren het huisbezoek bij de inwoner aan de hand van een gestructureerde vragenlijst, bijvoorbeeld de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) of de leefgebiedenbenadering. Uit de cliëntervaringsonderzoeken in de 16 gemeenten blijkt dat meer dan driekwart van de cliënten de bejegening vanuit de gemeente als positief ervaart. Er zijn slechts kleine verschillen zichtbaar tussen de gemeenten.

De mate van lichte ondersteuning door de uitvoeringsteams verschilt per casus

In bijna alle gemeenten, uitgezonderd Heerenveen, Schiermonnikoog en Smallingerland, leveren de uitvoeringsteams ook zelf lichte ondersteuning. Voorbeelden van lichte ondersteuning zijn: via enkele gesprekken de problematiek van de inwoner scherper in kaart brengen, of het tijdelijk ondersteunen van de inwoner bij het voeren van regie op het leven. De inzet van het uitvoeringsteam hangt af van de hulpvraag. Het uitvoeringsteam maakt deze keuze zelf. Daarmee heeft het team, in vergelijking met de aanbieders, een bijzondere positie: het team kan als het ware zijn eigen werk creëren en afstoten.

Er zijn twee kaders die de inzet van lichte ondersteuning limiteren. Allereerst kan de inzet worden gelimiteerd in uren. De lichte ondersteuning bestaat in dat geval uit een maximaal aantal uren voor een bepaalde periode. In de praktijk blijkt deze limitering niet te worden gehandhaafd. In de tweede plaats kan de mate van ondersteuning worden gelimiteerd door de gevraagde deskundigheid en de beschikbare tijd van medewerkers in het uitvoeringsteam. In de praktijk blijkt met name dit criterium bepalend voor de mate waarin het uitvoeringsteam zelf lichte ondersteuning biedt.

Er is een aantal kanttekeningen te plaatsen bij deze keuze:

- Voor cliënten is de ondersteuning die het uitvoeringsteam levert gratis; het betreft een algemene voorziening waarover zij geen eigen bijdrage hoeven te betalen. Zodra het team een maatwerkindicatie afgeeft, heeft dit wel financiële consequenties voor de cliënt. Omdat heldere afspraken over wat het uitvoeringsteam zelf mag/kan/moet oppakken, ontbreken, ligt het gevaar van willekeur op de loer. Het zou kunnen voorkomen dat iemand voor dezelfde ondersteuning in dezelfde gemeente in het ene geval wel een eigen bijdrage moet betalen (voor ondersteuning door een professionele aanbieder) en in het andere geval niet (voor ondersteuning door het uitvoeringsteam).

- Aanbieders zijn kritisch op deze ondersteuningsinzet van de uitvoeringsteams. Zij waarschuwen voor belangenverstrengeling als uitvoerders in het team nog in dienst zijn van hun moederorganisatie.
- Aanbieders roepen de uitvoeringsteams ook op om geen specialistische begeleiding te bieden. Daarmee ondermijnen zij de professionaliteit van de aanbieders en van het vakgebied zelf.

Geen sluitende afspraken over vaststelling indicatie met collega's en deskundigen

Op basis van de opgedane inzichten en met akkoord van de inwoner stelt de medewerker van het uitvoeringsteam een indicatie voor een maatwerkvoorziening vast. Daarin worden het type voorziening, de duur en intensiteit van de ondersteuning vastgelegd. We merken op dat er in de teams geen sluitende afspraken gemaakt zijn over het vier-ogenprincipe op de juistheid van de indicatie.

Aanbieders maken zich zorgen over de deskundigheid van de uitvoeringsteams om een goede inschatting te maken van de benodigde inzet van specialistische ondersteuning. Aanbieders zijn positief over het initiatief van twee gemeenten om een expertteam van zorgprofessionals in te stellen dat als klankbord fungeert voor de uitvoeringsteams, maar in praktijk wordt hiervan nog maar beperkt gebruikgemaakt. De aanbieders fungeren daarom nog maar in weinig gevallen als klankbord voor de uitvoeringsteams. De ervaring van aanbieders is dat als zij niet betrokken zijn in het voortraject, de indicatie voor specialistische ondersteuning veelal te licht wordt ingeschat. Het proces om vervolgens tot een hogere indicatie te komen, typeren de aanbieders als moeizaam.

Afstemming indicatiestelling en afgeven beschikking beschermd wonen verloopt soms moeizaam

De uitvoeringsteams zijn ook verantwoordelijk voor de indicatiestelling van de Wmo-voorziening beschermd wonen. Veel teams komen de behoefte aan deze voorziening in praktijk nauwelijks tegen. Veelal zijn binnen de uitvoeringsteams geen duidelijke afspraken gemaakt wie dergelijke, doorgaans complexe aanvragen behandelt. De interactie met de backoffice (centrumgemeente Leeuwarden) voor het afgeven van de beschikking verloopt daarnaast soms moeizaam, omdat de indicatiestelling niet volledig aansluit bij wat de backoffice nodig heeft. Daarnaast ontvingen de teams tot voor kort geen terugkoppeling van de uiteindelijke beschikking die werd afgegeven. Uitvoeringsteams ervaren dit als een gemis, omdat zij hierdoor op andere manieren moeten achterhalen wat er met hun inwoner/cliënt gebeurt. Op dit moment is volgens een aantal gemeenten sprake van verbetering in de samenwerking met de backoffice.

Uitvoeringsteam niet altijd zelf verantwoordelijk voor afgeven beschikking

Uiteindelijk krijgt de inwoner na vaststelling van de indicatie voor een maatwerkvoorziening een beschikking. Het afgeven daarvan is grotendeels een administratief proces. We zien verschillende bewegingen op dit punt:

- In Ooststellingwerf is deze taak recentelijk bij de gebiedsteams weggehaald.
- In Súdwest-Fryslân en Littenseradiel is juist de beweging ingezet om het afgeven van de beschikkingen te verplaatsen naar de gebiedsteams.

- Er zijn ook gemeenten die gekozen hebben voor een tussenvariant, waarbij iemand van de backoffice in het uitvoeringsteam participeert. De backoffice stelt nog wel de beschikking op, maar zorgt er op deze manier voor dat in het voortraject afstemming plaatsvindt met het uitvoeringsteam. Een voorbeeld hiervan is de Dienst SoZaWe in Noordwest-Fryslân die ervoor zorgt dat in elke gemeente dagelijks een vaste contactpersoon aanwezig is.

De verschillende varianten hebben voor- en nadelen. In de onderstaande tabel zijn deze inzichtelijk gemaakt.

	Voordelen	Nadelen
Uitvoeringsteam schrijft beschikking	- Alles wordt in één hand gehouden. - Doorlooptijden en administratieve lasten (in totaliteit) kunnen worden beperkt.	- Geen geformaliseerde collegiale toetsing (vierogenprincipe). - Medewerkers van de uitvoeringsteams krijgen meer administratieve taken.
Backoffice schrijft de beschikking	- Medewerkers van het uitvoeringsteam kunnen focussen op kerntaken. - Medewerkers van de backoffice kunnen specialiseren op snelle en correcte juridische afhandeling.	- Potentieel meer ruis op de lijn/discussie tussen indicatie (uitvoeringsteam) en beschikking (backoffice).
Iemand uit de backoffice participeert in het uitvoeringsteam, en deze schrijft de beschikking	De scheiding tussen het schrijven van de beschikking door teamleden zelf of door de backoffice blijft in feite in stand. Daarom gelden dezelfde voor- en nadelen in de situatie dat de backoffice de beschikking schrijft, alleen zijn de lijnen korter.	

Informatieoverdracht gemeente aan de aanbieder is aandachtspunt

In veruit de meeste gevallen is de aanbieder nog niet betrokken bij het huisbezoek. Tijdens het huisbezoek bespreekt de medewerker van het uitvoeringsteam met de inwoner onder meer zijn/haar voorkeur voor een aanbieder. Als de inwoner geen voorkeur uitspreekt, maakt de medewerker een keuze welke aanbieder het beste past. Als de beschikking is afgegeven, vindt overdracht van informatie plaats van de gemeente naar de betreffende aanbieder.

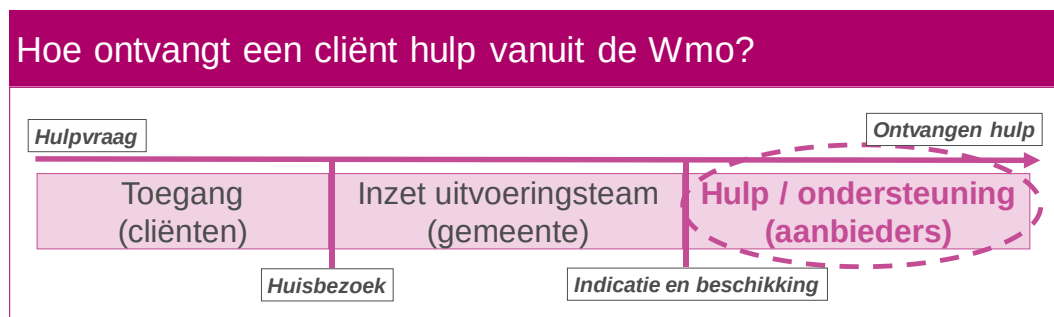
Aanbieders maken mee dat zij alleen een briefje krijgen waarop de naam van de cliënt staat, zijn/haar BSN, de indicatie en het tarief. Toelichting en achtergronden ontbreken, evenals de doelen en beoogde resultaten van de ondersteuning. Privacyoverwegingen lijken een rol te spelen bij het niet verstrekken van dergelijke gegevens. Toch is er binnen de bestaande privacywetgeving meer informatie te verstrekken dan sommige aanbieders hebben ontvangen. Door deze beperkte informatieoverdracht komen aanbieders min of meer 'blanco' bij de cliënt binnen en moeten zij met de cliënt een (nieuw) plan van aanpak opstellen dat niet altijd blijkt aan te sluiten bij de doelen die de gemeente heeft geformuleerd in het ondersteuningsplan.

Regiefunctie van uitvoeringsteams nog nauwelijks opgepakt

In de beleidsdocumenten van gemeenten wordt nadrukkelijk gesproken over het uitgangspunt van '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Dit draagt bij aan een effectieve aanpak van situaties waarin sprake is van meervoudige problematiek. Toch zien we in de praktijk nauwelijks dat teams, na het afgeven van de beschikking, de regisseursrol oppakken. De regiefunctie kan ook tot uitdrukking komen in de monitoring van de ondersteuning die aanbieders bieden. Ook daar zien we nog weinig regie vanuit de uitvoeringsteams.

We constateren dat aanbieders zelf een inschatting maken of en zo ja hoe vaak er evaluatiegesprekken tussen cliënt, uitvoeringsteam en aanbieder plaatsvinden. Aanbieders roepen de uitvoeringsteams op om de regiefunctie beter en consistentier in te vullen.

8.3 Hulp en ondersteuning (aanbieders)



We bespreken de inzet van de hulp en ondersteuning door de aanbieders aan de hand van de volgende thema's:

- Tariefstelling
- Sturing vanuit de gemeente
- Ervaring aanbieders met de uitvoeringsteams
- Verbinding en integraliteit

Aanbieders ervaren druk op de tarieven

Zowel aanbieders van huishoudelijke hulp als van begeleiding, dagbesteding en beschermd wonen ervaren dat gemeenten druk uitoefenen op de tarieven. Voor de 'nieuwe' Wmo-voorzieningen is geen volumekorting toegepast, maar is wel sprake van een verlaging van de tarieven. Volgens de aanbieders staan hierdoor de marges onder druk. Aanbieders van huishoudelijke hulp verwijzen daarnaast naar de Nza-tarieven⁵ voor huishoudelijke hulp die een kwart hoger liggen dan de tarieven die gemeenten voor deze voorziening hanteren. De verschillen in tariefstelling tussen gemeenten maken het voor aanbieders lastig om bijvoorbeeld cliënten aan elkaar over te dragen om te komen tot een meer efficiënte inzet / clustering van inzet in bepaalde gebieden.

⁵ Nederlandse Zorgautoriteit.

Goed voorbeeld: Súdwest-Fryslân liet onderzoek doen naar kostenopbouw aanbieders

In de gemeente Súdwest-Fryslân was sprake van discussie met de aanbieders over de tarieven. Een grote zorgaanbieder dreigde het contract met de gemeente op te zeggen. Daarop heeft de gemeente geanticipeerd en onafhankelijk onderzoek laten doen naar de kostenopbouw van de aanbieders. Op basis daarvan heeft de gemeente besloten de tarieven voor huishoudelijke hulp te verhogen; hierdoor bleef de zorgaanbieder betrokken.

Administratieve lasten gemeenten en aanbieders toegenomen

Gemeenten en aanbieders constateren dat de komst van de Wmo2015 heeft geleid tot een aanzienlijke toename van de administratieve lasten. Gemeenten hebben nieuwe systemen ontwikkeld ten behoeve van bijvoorbeeld monitoring van doorlooptijden, financiële administratie en facturatie. Daarnaast hanteren gemeenten verschillende productcodes, bestaan er uiteenlopende afspraken over declaratieperioden (per vier weken/maandelijks) en over de verantwoordelijkheid voor aanlevering van gegevens aan het CAK (gemeente of aanbieder). Deze diversiteit ervaren aanbieders als belastend. Zij roepen gemeenten op om meer uniformiteit aan te brengen en van elkaar te leren.

Sturing op kwaliteit vindt vooral plaats via contracten en audits

Gemeenten kunnen op verschillende manieren sturing geven aan de kwaliteit van de inzet van aanbieders van hulp en ondersteuning. In de praktijk vindt deze sturing vooral plaats via de voorwaarden die in de contracten zijn opgenomen en via audits bij aanbieders. In een aantal gemeenten is daartoe naast een contractmanager ook een kwaliteitsmedewerker aangesteld. Gemeenten die hebben gekozen voor bestuurlijk aanbesteden, hebben een overleg- of inkooptafel ingesteld; 3-4x per jaar zitten gemeenten en aanbieders bij elkaar om relevante ontwikkelingen en kwaliteit van uitvoering te bespreken. Sturen op kwaliteit kan ook door tussentijdse evaluaties bij cliënten. In praktijk vinden deze evaluaties met wisselende frequentie plaats.

Uitvoeringsteams zijn goed toegankelijk; deskundigheid is aandachtspunt

Aanbieders zijn positief over de ontwikkeling die de uitvoeringsteams hebben doorgemaakt sinds de start van de Wmo in 2015. Er is sprake van korte lijnen en de medewerkers zijn goed toegankelijk. Kritischer zijn de aanbieders over de kwaliteit van de uitvoeringsteams. In zijn algemeenheid is de ervaring dat de uitvoeringsteams onvoldoende inhoudelijk deskundig zijn als het gaat over specialistische ondersteuning. Daarnaast constateren ze dat de kwaliteit tussen de medewerkers uiteen loopt. Aanbieders zien het huisbezoek als een momentopname en vinden dat medewerkers van de uitvoeringsteams soms onvoldoende in staat zijn om een goed beeld te vormen van de problematiek aan de hand van één gesprek; inwoners houden zich vaak groot. Dit resulteert dikwijls in kleinere indicaties dan volgens de aanbieders wenselijk / noodzakelijk zou zijn.

In gemeenten waar veel aanbieders gecontracteerd zijn, is de indruk van aanbieders dat de gunfactor een rol speelt om de hulp of ondersteuning te mogen leveren. Uitvoeringsteams geven ook zelf aan dat het lastig is om vanuit het grote aanbod een goede keuze te maken. Initiatieven als het opstellen van een “slim telefoonboek” (Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland) helpen om het inzicht te vergroten.

Aanbieders benadrukken belang van verbinding en integraliteit

De uitvoering van de Wmo2015 is nog sterk financieel gedreven. Aanbieders uiten hun zorgen over het kunnen blijven leveren van kwalitatief hoogwaardige hulp en ondersteuning als de focus blijft liggen op verdere verlaging van de tarieven. In het licht van de vergrijzing en het feit dat mensen langer thuis moeten kunnen blijven wonen, dringen aanbieders er bij de gemeenten op aan om meer te investeren in het leggen van verbindingen met het voorliggend veld (zoals welzijn, mantelzorg en maatschappelijk werk). Aanbieders missen in veel gemeenten een visie op het ouderenbeleid en vinden dat mantelzorgondersteuning meer aandacht zou moeten krijgen.

Ondersteuning van ouderen begint dikwijls met het bieden van huishoudelijke hulp. Omdat huishoudelijke hulpen meestal wekelijks enige tijd bij de cliënt zijn, ontstaat een vertrouwensband tussen cliënt en medewerker waardoor de medewerker inzicht krijgt in het leven van de cliënt. Aanbieders zijn van mening dat gemeenten het belang van de signaleringsfunctie van de huishoudelijke hulpen nog onvoldoende onderkennen.

Aanbieders die ook zorg leveren in het kader van de Zorgverzekeringswet (Zvw) ervaren dat zorgverzekeraars, meer dan gemeenten, nadenken over de raakvlakken tussen de Zvw en de Wmo. Súdwest-Fryslân is daarentegen een voorbeeld van een gemeente die daar wel aandacht voor heeft. Zorgverzekeraars stimuleren zorgaanbieders om – waar mogelijk – zorg af te schalen (van 'dure' 2^e lijnszorg naar goedkopere 1^e lijnszorg). Daarnaast zijn er raakvlakken tussen de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Aanbieders merken dat er in praktijk nog schotten staan tussen deze wetten, ondanks de aandacht voor integraliteit in de beleidsstukken.

Aanbieders onderkennen de noodzaak om zelf tot meer samenwerking en vernieuwing te komen. Ze benadrukken het belang om hierin samen met gemeenten te investeren vanuit een gedeelde visie om hulp en ondersteuning te bieden die aansluit bij de behoeften van cliënten. Niet de kosten, maar de cliënten moeten centraal staan. Vanuit die gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid vragen aanbieders aan gemeenten om voor de komende jaren meer in te zetten op meerjarige contracten, en te werken vanuit vertrouwen in de professionaliteit en goede intenties van de aanbieders.

9 Informatievoorziening gemeenteraad

9.1 Kaderstelling en sturing

Gemeenten werken nauwelijks met prestatie-indicatoren

De beleidsdocumenten van gemeenten kenmerken zich over het algemeen door een algemene beschrijving van beleidsdoelen. De meeste gemeenten hebben er bewust voor gekozen om bij de start van de Wmo2015 (nog) geen SMART-geformuleerde prestatie-indicatoren op te nemen. Zij wilden de ruimte hebben om de eerste jaren inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het sociaal domein.

Toch is een aantal gemeenten wel actief aan de slag gegaan met het formuleren van prestatie-indicatoren:

- Leeuwarden werkt met een modelrapportage met maatschappelijke doelen en bijbehorende indicatoren (zie het kader).
- Ook Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben in maart 2016 een document gepresenteerd met onderwerpen en indicatoren om grip te krijgen op het sociaal domein.
- In de gemeenten Ooststellingwerf en Opsterland hanteert het college de wettelijke verplichte indicator 'aantal cliënten met een maatwerkarrangement Wmo per 10.000 inwoners' als prestatie-indicator voor de Wmo.⁶ Weststellingwerf gebruikt de score op de tevredenheid van cliënten op basis van het jaarlijkse cliëntervaringsonderzoek als indicator.

Goed voorbeeld: Leeuwarden zet in op nieuwe prestatie-indicatoren aan de hand van maatschappelijke doelen

De gemeente Leeuwarden heeft in 2015 een modelrapportage opgesteld met de belangrijkste maatschappelijke doelen:

- (1) Er wordt meer gebruikgemaakt van eigen kracht en netwerk.
- (2) Het versterken van 'mianskip'.
- (3) Het optimaliseren van de kwaliteit van de geleverde zorg en hulpverlening.
- (4) Minder beroep op professionele hulpverlening.

Per doel is een aantal indicatoren geformuleerd met een normering. Daarnaast geeft de modelrapportage per maatschappelijk doel inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen en de acties die de gemeente onderneemt om het doel te realiseren.

Gemeenten kunnen over het opstellen van prestatie-indicatoren van elkaar leren, aangezien er een brede behoefte bestaat om te kunnen sturen op maatschappelijke resultaten en effecten. Gemeenten noemen daarbij als aandachtspunten: ontwikkeling van een beperkte set aan indicatoren en het beperken van de administratieve lasten.

Naast het gebrek aan prestatie-indicatoren stellen we vast dat in de sturing nauwelijks wordt ingegaan op efficiënte uitvoering van de Wmo2015. Dat geldt zowel voor de sturing van de aanbieders op een efficiënte inzet van uren, als binnen het gemeentelijk apparaat zelf op afstemming tussen de verschillende onderdelen van het sociaal domein.

⁶ BBV-verplichting ingaande begrotingsjaar 2017.

9.2 Monitoring en verantwoording

Informatievoorziening aan de raad: van cijfers tot storytelling

Colleges verantwoorden de inzet in de Wmo2015 op verschillende manieren aan de gemeenteraad:

- De reguliere P&C-cyclus. De frequentie van bestuursrapportages is gemiddeld twee keer per jaar (begroting en verantwoording).
- Extra rapportages met inzicht in de recente ontwikkelingen in de Wmo, met cijfers en duiding (gemiddeld twee tot vier keer per jaar).
- Separate informatievoorziening over belangrijke of actuele ontwikkelingen. De veranderingen in de huishoudelijke hulp zijn in de raden gedeeld via separate brieven. Ook incidenten bij aanbieders zijn met de gemeenteraad gedeeld.
- In verschillende gemeenten vindt een aantal keer per jaar thema-avonden of rondetafelgesprekken met raadsleden plaats. Reden daarvoor is dat bestuurders aangeven dat het een ingewikkelde opgave is om de hoeveelheid informatie goed te doseren en met elkaar in verband te brengen. Daar komt bij dat cijfers niet het complete verhaal vertellen. De specifieke bijeenkomsten bieden de mogelijkheid om kleuring en duiding te geven aan de cijfers. Sommige raden hebben hier ook expliciet om gevraagd.
- Naast de programmabegroting, bestuursrapportages en de jaarstukken informeren de colleges hun raden ook over de uitkomsten uit het cliëntervaringsonderzoek en resultaten uit evaluaties over bijvoorbeeld het gebiedsgericht werken.

Goed voorbeeld: Ooststellingwerf start interactief proces met de gemeenteraad

In Ooststellingwerf is een proces gestart van college, raadsleden en ambtelijke betrokkenen om de mogelijkheden en wensen te inventariseren voor specifieke monitoringinformatie over de Wmo/het sociaal domein. De uitkomst belooft een win-winsituatie op te leveren. De raadsleden zijn beter bediend in hun informatiewensen en krijgen de informatie die zij nodig achten. Daarnaast is er ambtelijk meer duidelijkheid waar de raad behoefte aan heeft en worden complexe vragen achteraf voorkomen.

Deel C

Beleid en uitvoering Wmo2015

Generieke conclusies en aanbevelingen

10 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren de onderzoekers van Lysias hun conclusies en aanbevelingen op basis van het onderzoek naar beleid en uitvoering van de Wmo2015 in 16 Friese gemeenten. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2016 – februari 2017. Het doel van het onderzoek was om *“inzicht te krijgen in de uitvoering van het gemeentelijk beleid ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning, de wijze waarop de afzonderlijke gemeenten de regierol invullen en grip hebben op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid, alsmede de wijze waarop de informatievoorziening aan de raad verloopt”*. De keuze om het onderzoek tegelijkertijd en op dezelfde wijze uit te voeren in alle deelnemende gemeenten, zorgt ervoor dat een vergelijking tussen gemeenten mogelijk is. Die vergelijking is niet bedoeld om te rangschikken, maar om gemeenten van elkaar te laten leren en goede voorbeelden aan te reiken.

Net als in de delen A en B van het rapport maken we ook in dit hoofdstuk onderscheid naar conclusies en aanbevelingen op het gebied van beleid (paragraaf 10.1), uitvoering (paragraaf 10.2) en informatievoorziening aan de gemeenteraden (paragraaf 10.3). Tot slot formuleren we in paragraaf 10.4 een aantal afsluitende conclusies en aanbevelingen. Onze conclusies staan in de gekleurde tussenkoppen; de aanbevelingen zijn geformuleerd in aparte tekstkaders.

10.1 Het Wmo-beleid

De doelstelling van het bieden van continuïteit van zorg lijkt te zijn gehaald

Wij stellen vast dat de snelheid waarmee de decentralisaties in het sociaal domein op gemeenten zijn afgekomen, gemeenten hebben genoodzaakt tot het stellen van prioriteiten. De primaire keuze voor zorgcontinuïteit – zorgen dat door de overgang van AWBZ naar Wmo2015 cliënten niet tussen wal en schip zouden terechtkomen – is daarom begrijpelijk. Kijkend naar het beperkte aantal klachten en bezwaren dat bij gemeenten is binnengekomen, de uitkomsten uit het cliëntervaringsonderzoek (CEO) en de bevindingen van de adviesraden, lijken de gemeenten in deze missie geslaagd te zijn.

Realisatie doelen Wmo2015 nog niet te beoordelen

Alle gemeenten hebben doelstellingen geformuleerd voor de uitvoering van de Wmo. In de geest van de wet wil elke gemeente de zelfredzaamheid van inwoners bevorderen, het informele netwerk rondom inwoners versterken en het gebruik van maatwerkvoorzieningen beperken. We merken op dat gemeenten – gegeven de primaire doelstelling van het bieden van zorgcontinuïteit – nog nauwelijks zijn toegekomen aan het uitwerken van deze beleidsdoelstellingen. Het is daarom nog te vroeg om een beoordeling te maken in welke mate deze doelen zijn gerealiseerd sinds de introductie van de Wmo in 2015. Alleen Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben een nulmeting laten uitvoeren naar de mate van zelfredzaamheid van hun inwoners en zouden derhalve de voortgang kunnen vaststellen aan de hand van een vervolgmeting.

Het ontbreekt in veel gemeenten aan concrete en meetbare prestatie-indicatoren voor het Wmo-beleid

Dit gebrek aan inzicht in het succes van het Wmo-beleid komt ook doordat beleidsdoelen in de meeste gemeenten abstract zijn geformuleerd. Het zijn vooral intenties; het ontbreekt aan concrete en meetbare prestatie-indicatoren en streefwaarden voor de komende jaren. Dat geldt niet voor de gemeenten Leeuwarden, Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel; zij hebben – vaak samen met gemeenteraadsleden – verkend hoe de maatschappelijke opgaven vertaald kunnen worden naar SMART-indicatoren. Voor alle gemeenten was het bij aanvang onduidelijk wat ze konden verwachten aan aantallen cliënten en uitgaven voor de nieuwe Wmo-taken (i.e. begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf en beschermd wonen). Nu alle cliënten in beeld zijn en zijn geïndiceerd, is voldoende inzicht ontstaan om tot een concrete doorvertaling van beleid en tot betere monitoring van de uitkomsten te komen. We zien echter nog weinig gemeenten die daarvoor al concrete initiatieven ontwikkelen en merken op dat ook gemeenteraden hierop nog beperkt aandringen.

Het aanbod van Wmo-voorzieningen is meestal een voortzetting van de oude AWBZ-systematiek

Gemeenten hebben er in hun beleidsplannen voor gekozen de Wmo-voorzieningen (individuele begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf en beschermd wonen) overeenkomstig de voormalige AWBZ-systematiek aan te bieden. Dat betekent dat alle voorzieningen zijn aangemerkt als *maatwerk*voorzieningen en dat de voorzieningen los van elkaar worden aangeboden en geïndiceerd. Deze keuze sluit aan bij de eerder genoemde primaire opgave van gemeenten om in de eerste jaren zorgcontinuïteit te garanderen en ervaring op te doen met de nieuwe taken in het sociaal domein.

We constateren dat in een beperkt aantal gemeenten verkend wordt hoe de Wmo-voorzieningen meer passend bij de lokale schaal en de behoeften van cliënten kunnen worden ingevuld. De Fryske Marren bijvoorbeeld doordenkt bewust de mogelijkheden om de dagbesteding om te vormen tot een *algemene* voorziening. Daarnaast zien we in gemeenten als Súdwest-Fryslân en Littenseradiel de beweging naar het samenbrengen van ondersteuningsvormen, waarbij huishoudelijke hulp en individuele begeleiding integraal worden aangeboden onder de noemer 'thuisondersteuning'. Hiermee maken deze gemeenten een nadrukkelijke keuze om de behoefte van de cliënt centraal te stellen door meer op maat hulp en ondersteuning aan te bieden. In vergelijking met gemeenten elders in het land zijn wij van mening dat veel van de onderzochte Friese gemeenten behoudend zijn in het vernieuwen van het Wmo-aanbod.

Aanbevelingen

- Wij adviseren de colleges om de inzichten die in de afgelopen jaren zijn opgedaan met de uitvoering en het gebruik van de Wmo2015 te vertalen naar een actualisatie van de visie en doorontwikkeling/herijking van het beleid op het gebied van de Wmo/sociaal domein voor de komende jaren, passend bij de lokale structuren en behoeften van inwoners.
- Wij roepen de colleges op om de - tot nu toe vaak abstract geformuleerde - beleidsdoelen te concretiseren en instrumenten te ontwikkelen om de voortgang en realisatie van de beleidsdoelen te kunnen meten.

De organisatie en invulling van het onafhankelijk toezicht Wmo schiet tekort

De Wmo2015 geeft gemeenten de ruimte om het toezicht op de uitvoering van de wet naar eigen inzicht te organiseren en in te vullen. Een van die onderwerpen betreft het gemeentelijk toezicht op de Wmo. Dit toezicht heeft betrekking op de toekenningsprocedure voor maatwerkvoorzieningen, op de vaststelling van de hoogte van het persoonsgebonden budget en op de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de Wmo-voorzieningen. In de verordening is aangegeven welke uitgangspunten de gemeente hiervoor hanteert. Het is de rol van de toezichthouder om toe te zien op de naleving. We concluderen in de eerste plaats dat een klein aantal gemeenten nog niet of pas zeer recent een toezichthouder heeft aangesteld. Behalve dat zij hiermee niet voldoen/voldeden aan een wettelijke verplichting, geeft het ook blijk van onvoldoende erkenning van de meerwaarde van de toezichthouder in het controleren van het optreden van de gemeente in relatie tot burgers die behoefte hebben aan hulp en ondersteuning.

Veruit de meeste gemeenten die wel een toezichthouder hebben aangesteld, hebben die functie nog nauwelijks invulling gegeven. De toezichthouder wordt alleen ingezet in geval van incidenten; een jaarlijkse rapportage van de toezichthouder over zijn bevindingen ontbreekt. Alleen Heerenveen en de samenwerkende gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland hebben een procedure voor lokaal, risicogestuurd toezicht opgesteld. De adviesraden Wmo/sociaal domein zijn veelal onwetend over de rol van de toezichthouder Wmo en de manier waarop de gemeente dit toezicht heeft georganiseerd.

Wij concluderen dat gemeenten belangrijke randvoorwaarden voor goed toezicht, te weten professionaliteit, transparantie en onafhankelijkheid, tot op heden onvoldoende doordacht hebben. Als voorbeeld noemen we gemeenten die het toezicht Wmo belegd hebben bij de afdeling beleid. In haar verkenning naar het toezicht Wmo stelde het Verweij Jonker Instituut in 2014 dat *“het toezicht dient te worden gescheiden van de (ambtelijke) functies inkoop en de toekenning van voorzieningen en op afstand dient te staan van het bestuur (borging onafhankelijkheid). Tegelijkertijd dient het toezicht transparant te zijn en dient de gemeenteraad daarover te worden geïnformeerd, gelet op zijn algemeen controlerende functie”*. We merken op dat gemeenten verwijzen naar de Vereniging Friese Gemeenten waar het onderwerp toezicht Wmo wordt uitgewerkt. Wij hebben binnen de kaders van het onderzoek hier geen nadere verkenning naar gedaan.

Aanbevelingen

- Wij sporen de colleges aan om het toezicht Wmo – mede in samenspraak met de landelijke inspecties op het gebied van Jeugdwet en Participatie – integraal en met prioriteit op te pakken en uit te werken.
- Wij adviseren om de onafhankelijkheid van het toezicht Wmo te waarborgen door het toezicht op afstand te plaatsen van de verstrekking van voorzieningen en beleidsontwikkeling.
- Wij adviseren de gemeenteraden en de adviesraden Wmo/sociaal domein om toe te zien op de invulling en resultaten van het Wmo-toezicht.

Gemeenten zijn terughoudend met de verstrekking van een persoonsgebonden budget

We stellen vast dat de vergoedingspercentages voor inzet van een persoonsgebonden budget (PGB) en het aandeel cliënten dat gebruikmaakt van een PGB tussen de gemeenten uiteenloopt. De tendens is dat gemeenten terughoudend zijn in het verstrekken van een PGB; gemeenten verwijzen daarbij naar de wet waarin een aantal voorwaarden is opgenomen waaraan cliënten moeten voldoen om voor een PGB in aanmerking te komen. Gemeenten hebben deze voorwaarden in hun verordening overgenomen. Hoewel in de verordeningen sprake is van een neutrale formulering over het verstrekken van een PGB, gaan veel gemeenten in praktijk uit van het principe 'nee, tenzij'. Door veel aanbieders te contracteren, beoogt een aantal gemeenten de keuzevrijheid voor inwoners via zorg in natura te borgen en zo te voorkomen dat inwoners noodgedwongen een PGB moeten aanvragen en beheren.

Deze voorzichtigheid is begrijpelijk; door publiciteit over frauduleuze praktijken met PGB's is een negatief beeld ontstaan. Ook het idee dat met inzet van PGB's vooral informele zorg gefinancierd wordt, draagt bij aan de terughoudendheid van gemeenten om een PGB te verstrekken. Tegelijkertijd heeft de wetgever aangegeven dat gemeenten met het PGB een goed instrument in handen hebben om cliënten zeggenschap en keuzevrijheid over de invulling van hun ondersteuning te geven. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de decentralisatie van het beleid, namelijk het stimuleren van eigen regie en zelfredzaamheid. Daar komt bij dat het afgeven van een PGB gebeurt op basis van een beschikking voor een maatwerkvoorziening. Sturing op resultaten en effecten van de inzet van het budget is daarom net zo goed te borgen als bij zorg in natura.

Aanbeveling

We adviseren colleges een zorgvuldige afweging te maken van de meerwaarde en voor- en nadelen van het verstrekken van persoonsgebonden budgetten (PGB).

Bruikbaarheid jaarlijkse cliëntervaringsonderzoek is beperkt

Gemeenteraden vinden het van groot belang te weten hoe cliënten de dienstverlening van de gemeente ervaren en hoe zij de aangeboden Wmo-voorzieningen waarderen. We stellen vast dat veel gemeenten zich daarvoor uitsluitend baseren op het cliëntervaringsonderzoek (CEO) dat jaarlijks in elke gemeente moet worden uitgevoerd. Het onderzoek bevat tien verplichte vragen; de helft van de gemeenten maakt gebruik van de mogelijkheid om extra vragen toe te voegen die aansluiten op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Hoewel er kleine verschillen zichtbaar zijn in de uitkomsten van de gemeenten, zijn we kritisch op de meerwaarde van het CEO.

De standaardvragen leveren weinig bruikbare beleidsinformatie op. Verbijzondering naar doelgroepen en uitvoeringsteams, en toelichting op gegeven antwoorden ontbreken. Ter illustratie: als een cliënt aangeeft te weten waar hij moest zijn met zijn hulpvraag, blijft onduidelijk hoe hij die toegang heeft ervaren en wat hij hiervoor heeft moeten doen. Een groot gemis in dit onderzoek is bovendien dat geen beeld ontstaat over de ervaringen van inwoners die wel een hulp- of ondersteuningsvraag hebben neergelegd bij de gemeente, maar geen Wmo-maatwerkvoorziening geïndiceerd hebben gekregen. In hoeverre hebben zij zichzelf kunnen redden, hebben zij hun netwerk kunnen inschakelen of zijn zij geholpen met een doorverwijzing naar een voorliggende of algemene voorziening? We merken op dat gemeenten die aanvullend onderzoek (laten) doen naar de uitvoering van de Wmo in hun gemeente, hiermee meer specifieke aanknopingspunten krijgen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren.

Aanbeveling

Wij adviseren de colleges om meer aandacht te hebben voor het in kaart brengen van inwoner- en cliëntervaringen, aansluitend bij de lokale keuzes die in het kader van de Wmo2015 zijn gemaakt, en de uitkomsten mee te nemen in de doorontwikkeling van beleid en uitvoering. Focusgroepen of face-to-face gesprekken met inwoners en/of cliënten geven een waardevolle inkijk in de manier waarop zij de Wmo ervaren en beleven.

10.2 Uitvoering Wmo

Gemeenten blijven binnen het budget voor de Wmo

Hoewel we ten tijde van uitvoering van het onderzoek nog niet beschikten over definitieve cijfers over de financiële resultaten over 2016, hebben gemeenten ons aangegeven dat zij op de taken binnen de Wmo naar verwachting een positief resultaat behalen. Dit is in lijn met de resultaten over 2015. Vrijwel alle gemeenten houden – ondanks soms stevige financiële taakstellingen – geld over op de Wmo. Dit komt vooral vanwege voorzichtige schattingen over de hoogte van de uitgaven. Ook de herindicaties hebben geleid tot een beperktere aanspraak op de maatvoorzieningen. Een aantal gemeenten geeft daarnaast aan dat de positieve resultaten op de Wmo mede te danken zijn aan de integrale benadering die de gemeente hanteert. Hoe groot deze efficiencywinst is, is voor gemeenten niet goed in beeld te brengen.

Op basis van ons onderzoek kunnen we geen conclusies trekken in hoeverre de besparingen op de uitvoering van de Wmo effecten hebben gehad op de kwaliteit van hulp en ondersteuning. Ook is niet duidelijk of het positieve resultaat op de Wmo het gevolg is van het te laag inschatten van de ondersteuningsbehoeften van inwoners. We constateren dat gemeenten de overschotten uit de Wmo benutten om de tekorten op met name de uitvoering van de Jeugdwet en soms ook op de Participatiewet te dekken.

Aanbeveling

Wij adviseren colleges om de ervaringen met de uitvoering van de Wmo te gebruiken om te komen tot een realistische begroting van Wmo-uitgaven voor de komende jaren.

De transformatie in het sociaal domein staat nog in de kinderschoenen

In de afgelopen jaren hebben gemeenten invulling gegeven aan het *transitie*proces, het inregelen van de nieuwe taken en het aanpassen van bestaande structuren als gevolg van de Wmo2015 (en ook de andere decentralisaties in het sociaal domein). Aan de decentralisaties ligt ook een *transformatie*opgave ten grondslag, een nieuwe manier van werken en een herschikking van rollen en taken van betrokkenen in het sociaal domein. In de beleidsplannen van verschillende gemeenten lezen we over 'meer ruimte voor de professional' en 'een andere rol voor de gemeente'. De betekenis en uitwerking hiervan staat in veel gemeenten nog in de kinderschoenen. Veel gemeenten hebben de decentralisaties in het sociaal domein nog niet aangegrepen om te komen tot een omslag in denken en doen. We lichten onze conclusie hieronder nader toe.

- *Onafhankelijkheid en deskundigheid uitvoeringsteams zijn aandachtspunten*

In de eerste plaats heeft de transformatie te maken met de rol die gemeenten zelf pakken. We zien dat een meerderheid van de gemeenten zelf regie voert in de toeleiding naar hulp en ondersteuning. Uitvoeringsteams bestaan soms uit medewerkers van de gemeente en van moederorganisaties (zoals stichting MEE) of zijn juridisch volledig ondergebracht bij de gemeente. De gemeente bepaalt met de cliënt welke ondersteuning nodig is, stelt de indicatie vast en geeft de beschikking af. Adviesraden en aanbieders geven signalen af dat de deskundigheid die in de uitvoeringsteams aanwezig is om tot een afgewogen oordeel te komen over de ondersteuning die iemand nodig heeft, soms te wensen overlaat. Hoewel sommige gemeenten melding maken van het bestaan van een pool van deskundigen naast (of achter) het uitvoeringsteam, krijgen wij de indruk dat hiervan in de praktijk slechts beperkt gebruikgemaakt wordt.

- *Er is veel terughoudendheid in de ontwikkeling naar resultaatsturing*

Daarnaast stellen we vast dat gemeenten veelal gemakshalve hebben gekozen voor voortzetting van de prijs x uren-benadering (PxQ) die in de AWBZ gebruikelijk was. Gemeenten kunnen op deze manier controleren of aanbieders doen wat met hen is afgesproken. Veel gemeenten onderkennen dat sturen op resultaten en effecten in plaats van op output beter past bij de transformatieopgave, maar geven aan nog terughoudend te zijn in de toepassing daarvan; de complexiteit van het benoemen van concrete resultaten schrikt hen af. Daar komt bij dat veel gemeenten het nog niet aandurven om de overstap te maken naar resultaatsturing, omdat ze daardoor minder grip hebben op wat de aanbieders doen.

We merken op dat aanbieders overwegend voorstander zijn van het maken van resultaatafspraken, omdat het hen als professionals meer ruimte geeft om te bepalen hoe de ondersteuning invulling te geven. Tegelijkertijd grijpen gemeenten bij de verantwoording dikwijls terug op de oude systematiek van PxQ. Deze twee benaderingen zijn niet in lijn met elkaar; het leidt ertoe dat aanbieders een dubbele boekhouding moeten voeren waardoor de administratieve lasten toenemen. Het is een teken dat gemeenten (nog) niet durven los te laten en er nog sprake is van weinig onderling vertrouwen.

- *Het leggen van verbindingen tussen formele en informele netwerken, en tussen sociaal en medisch domein krijgt in praktijk nog weinig vorm*

Aan de basis van de decentralisaties in het sociaal domein ligt het uitgangspunt dat gemeenten door hun bredere verantwoordelijkheid in staat zijn om verbindingen te leggen tussen beleidsdomeinen en in het ondersteuningsaanbod. De wetgever beoogt innovatie in ondersteuning te bevorderen. We merken op dat alle gemeenten in hun beleidsdocumenten zinsneden hebben opgenomen over het versterken van informele netwerken, betere benutting van voorliggende voorzieningen en het organiseren van afstemming tussen het sociaal en het medisch domein. Investeren in preventie vraagt om het leggen van verbindingen tussen verschillende beleidsdomeinen, organisaties en actoren in de samenleving. De onderlegger die daarvoor nodig is, is inzicht in de problematiek en opgaven in de dorpen en wijken, een visie op de beoogde ontwikkeling, het formuleren van concrete doelen en het beleggen van taken en verantwoordelijkheden. Gemeenten beseffen dat hierin een belangrijke taak ligt voor hun uitvoeringsteams, maar het onderzoek laat zien dat dit nog weinig gestalte heeft gekregen. We hebben op basis van het onderzoek bovendien nog geen concreet beeld gekregen van de manier waarop gemeenten/uitvoeringsteams deze opgave willen oppakken, met uitzondering van Súdwest-Fryslân en Littenseradiel die hiervoor pilots zijn gestart.

Aanbeveling

Wij adviseren de colleges om – na ruim twee jaar uitvoeringsservaring – werk te maken van de transformatieopgaven in het sociaal domein door bewuste keuzes te maken over rollen, taken, competenties, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle betrokkenen bij de uitvoering van het beleid. Sleutelwoorden voor de gemeente daarin zijn: durven loslaten, sturen op resultaten en vertrouwen hebben en geven aan professionals. Een gedeelde visie, respect voor elkaars belangen en een open dialoog met aanbieders en andere betrokkenen zijn essentieel om vertrouwen op te bouwen en tot afspraken te komen.

Bekendheid, onafhankelijkheid en inzet cliëntondersteuning laten te wensen over

Uit het cliëntervaringsonderzoek (CEO) is gebleken dat slechts één op de vijf cliënten op de hoogte was dat ze gebruik konden maken van onafhankelijke cliëntondersteuning. Voor veel gemeenten was deze uitkomst aanleiding om de aandacht voor deze voorziening te vergroten. Ons onderzoek maakt een aantal dingen duidelijk. In de eerste plaats concluderen we dat nog onvoldoende is geborgd dat alle inwoners zich op de hoogte kunnen stellen van de aanwezigheid van de onafhankelijke cliëntondersteuner. Op veel gemeentelijke websites ontbreekt hierover informatie en het is geen standaardprocedure dat inwoners telefonisch of per brief worden geïnformeerd zodra een keukentafelgesprek wordt ingepland.

In de tweede plaats zetten wij vraagtekens bij de mate van onafhankelijkheid van de cliëntondersteuners in veel gemeenten. Door het beleggen van deze functie in het uitvoeringsteam zelf, bestaat het risico van vermenging van belangen. Bovendien is de vraag of het voor de inwoner duidelijk is aan wiens kant de cliëntondersteuner staat.

Naast de onafhankelijkheid wijzen wij er tot slot op dat gemeenten de cliëntondersteuner vooral zien als iemand die bij het keukentafelgesprek aanwezig kan zijn. Terwijl de rol van de cliëntondersteuner breder is; hij/zij kan ook adviseren op inhoud en proces, en kan daarmee een klankbord zijn voor de inwoner en bijdragen aan het versterken van de eigen regie.

Aanbeveling

Wij adviseren de colleges om nadrukkelijker aandacht te besteden aan het borgen van de onafhankelijkheid en het structureel onder de aandacht brengen van de mogelijkheden en meerwaarde van cliëntondersteuning.

10.3 Informatievoorziening gemeenteraden

Het ontbreekt aan sturingsinstrumenten op de verschillende beleidsdoelen

Gemeenteraden hebben in aanloop naar de decentralisaties op 1 januari 2015 de kaders van het Wmo-beleid vastgesteld. Colleges hebben de raden verder geïnformeerd over nadere beleidsregels, uitvoeringskeuzes en afwegingen bij de inkoop van hulp en ondersteuning. Daarnaast hebben colleges in veel gemeenten specifiek beleid geformuleerd op het gebied van ondersteuning en stimulering van mantelzorg en vrijwilligerswerk. Voor zover wij hebben kunnen achterhalen, zijn ook deze beleidsdocumenten door de gemeenteraden vastgesteld.

Kijkend naar de Wmo-beleidsplannen is sprake van ruime kaders en veelal abstract geformuleerde doelen. In sommige gemeenten is hier bewust voor gekozen, omdat bij het opstellen van de beleidsdocumenten nog onduidelijk was wat de Wmo2015 (en de andere decentralisaties) voor de gemeente zouden gaan betekenen. Het gevolg hiervan is dat het de raad ontbreekt aan prestatie-indicatoren om te kunnen sturen op de realisatie van de beleidsdoelen. We zien grote verschillen in de manier waarop gemeenteraden hiermee omgaan. In een aantal gemeenten is de raad nauw betrokken om samen met de betrokken portefeuillehouder(s) en de beleidsadviseurs te komen tot een set van prestatie-indicatoren. In andere gemeenten lijkt die behoefte van de raad aan inzicht en sturing minder dominant.

In haar vijfde en laatste rapportage (september 2016) over de transformatie in het sociaal domein - *de praktijk aan de macht* – stelt de Transitiecommissie Sociaal Domein vast dat gemeenteraden zoeken naar manieren om grip te krijgen op de decentralisaties. Wij onderschrijven op basis van ons onderzoek de constatering van de commissie dat bij veel gemeenteraden sprake is van “handelingsverlegenheid”.

Gemeenteraden beschikken niet over voldoende informatie om de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo te kunnen beoordelen

Colleges informeren de gemeenteraad voornamelijk via de reguliere P&C-cyclus over de Wmo-uitgaven of de uitgaven sociaal domein breed. Niet alle raden worden aanvullend via bestuursrapportages of op andere manieren gedurende het jaar geïnformeerd over bijvoorbeeld aantallen meldingen, aanvragen en toekenningen voor de verschillende Wmo-voorzieningen. In de meeste gemeenten vinden jaarlijks wel themabijeenkomsten plaats waarin storytelling een belangrijke rol speelt om de uitvoering van de Wmo in beeld te brengen. Wij zijn van mening dat de informatie die de raden krijgen aangereikt niet voldoende inzicht bieden in bijvoorbeeld de consistentie van beleid en uitvoering, de successen en knelpunten in de uitvoeringspraktijk en de ervaringen van inwoners en cliënten.

Sturing op de Wmo2015 lijkt zich vooral te concentreren op de financiën en minder op de kwaliteit. Het valt ons bijvoorbeeld op dat het Wmo-toezicht geen onderwerp van gesprek is tussen raad en college, terwijl het toezicht een belangrijke bijdrage kan leveren aan het inzicht in de geleverde kwaliteit van de hulp en ondersteuning.

Aanbevelingen

- Wij adviseren de gemeenteraden om meer in positie te komen en zelf keuzes te maken welke informatie zij van het college nodig hebben om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo2015.
- De transformatie vraagt niet alleen van het college, maar ook van de gemeenteraden een andere sturingsfilosofie. De Transitiecommissie Sociaal Domein wijst er in haar eerder genoemde rapportage op dat gemeenteraden niet kunnen sturen op details *“als je wilt dat professionals zelf hun eigen afwegingen mogen en kunnen maken voor het maatwerk dat nodig is. De nadruk moet meer liggen op inhoudelijke kwaliteitscriteria, klanttevredenheid en op maatschappelijk resultaat.”* Wij adviseren de gemeenteraden te doordenken op welke wijze zij hieraan invulling kunnen geven.

10.4 Afsluitende conclusies en aanbevelingen

Veel adviesraden zoeken nog naar hun positie en invulling van hun rol

Het onderzoek laat een grote verscheidenheid zien aan adviesraden Wmo / sociaal domein. Met de decentralisaties in het sociaal domein zijn de voormalige cliëntenraden Wmo opgeheven en zijn er nieuwe raden voor in de plaats gekomen. Soms is dat een Wmo-adviesraad, soms is dat een brede adviesraad voor het hele sociaal domein. We stellen vast dat de oude cliëntenraden betrokken zijn geweest bij de beleidsvorming in de jaren 2013-2014. Voor veel van de huidige adviesraden is het nog zoeken naar hun positie in relatie tot bestuur, politiek, beleidsmakers en uitvoeringsteams. Het is ons verder opgevallen dat veel adviesraden geen compleet en/of actueel beeld hebben van de beleidskeuzes en -plannen van het college. Daarnaast zien we veel adviesraden worstelen met de vraag hoe zij invulling kunnen geven aan hun rol. Het gaat dan om het signaleren en agenderen van ontwikkelingen en het ophalen van ervaringen van inwoners en cliënten.

Gemeenten staan voor dezelfde opgaven, maar maken nog weinig gebruik van elkaars ervaringen

We stellen vast dat gemeenten tegen vergelijkbare opgaven aanlopen. Denk daarbij aan de invulling van het Wmo-toezicht, sturing op de Wmo aan de hand van prestatie-indicatoren, de ontwikkeling naar resultaat- of populatiebekostiging, het efficiënt inrichten van de bedrijfsvoering (interactie front- en backoffice) en het organiseren van netwerken in wijken en dorpen. Het valt ons op dat gemeenten buiten de grenzen van samenwerkingsverbanden onderling weinig kennis en ervaringen delen. Gemeenten vinden nog dikwijls zelf het wiel uit en trekken hun eigen plan. Voor aanbieders die gemeenteoverstijgend werken, leiden deze specifieke keuzes van gemeenten tot extra administratieve lasten. Als voorbeeld noemen we de verschillende varianten die gemeenten hebben aangebracht op de 'oude' AWBZ-productcodes voor begeleiding en dagbesteding. Meer harmonisatie van processen tussen gemeenten lijkt echter nog ver weg.

Aanbevelingen

- We adviseren de colleges om te komen tot standaardisatie in de afhandeling van hulp en ondersteuning. Het programma informatievoorziening sociaal domein (ISD) biedt hiervoor waardevolle handreikingen.
- We roepen colleges op om aan de hand van de uitkomsten uit dit onderzoek meer kennis en ervaringen te delen en bij andere gemeenten inspiratie op te doen voor invulling en uitvoering van de Wmo2015.