

zorg om ondersteuning

de uitvoering van de Wmo in Lansingerland



Rekenkamer
LANSINGERLAND

zorg om ondersteuning

de uitvoering van de Wmo in Lansingerland



Rekenkamer

LANSINGERLAND

voorwoord

Sinds 2007 verplicht de Wet maatschappelijke ondersteuning gemeenten om ondersteuning te bieden aan de inwoners zodat zij zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en mee kunnen doen in de samenleving. Dit is een zware gemeentelijke verantwoordelijkheid in een tijdsgewricht dat in toenemende mate wordt gekenmerkt door vergrijzing, individualisme en budgettair ongemak.

In de praktijk gaat het vooral om het aanbieden van vrijwilligers- en mantelzorgondersteuning en het aanbieden van voorzieningen zoals thuiszorg, woningaanpassingen, rolstoelen en scootmobiele.

Dat deze maatschappelijke zorgplicht een steeds groter beslag legt op de toch al slinkende gemeentelijke budgetten maakt het noodzakelijk dat er een scherp zicht moet zijn op de omvang van de doelgroep en op de daaruit voortvloeiende vraag naar maatschappelijke ondersteuning.

Het onderhavige onderzoek heeft ondermeer geleerd dat deze basis nog zeker niet op orde is, waardoor de Wmo-uitgaven de facto onbeheersbaar zijn. Dit is met het oog op de voorgenomen decentralisatie van en ombuiging op de AWBZ-zorgbudgetten een uiterst risicovolle situatie, zeker voor een gemeente die er financieel toch al niet florissant voor staat.

De basis moet op orde zijn, wil het gemeentebestuur uiteindelijk op een beheersbare wijze vraag en aanbod van de Wmo-voorzieningen op elkaar laten aansluiten. Niet alleen op de korte termijn, maar zeker ook voor de lange termijn, waarin, ook voor Lansingerland, door toenemende vergrijzing de vraag naar Wmo-voorzieningen alleen maar zal toenemen.

Daarbij is het tevens van belang dat er meer dan nu gebeurd nadrukkelijk wordt gekeken naar de vraag achter de vraag. In de vraag naar voorzieningen zoals zoals de vraag om een scootmobiel kan wellicht ook op een andere wijze worden voorzien indien de onderliggende behoefte betrekking heeft op meer sociale contacten.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is alle contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd uitgevoerd door Elske Oranje (externe), Joyce van der Wee en Esther Doodkorte (projectleider).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Lansingerland

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding bestuurlijke nota

9	1-1	aanleiding
9	1-2	doel- en probleemstelling
10	1-3	leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

11	2-1	hoofdconclusies
11	2-2	toelichting op de hoofdconclusies
15	2-3	aanbevelingen

3 reactie en nawoord

17	3-1	reactie college van B en W
20	3-2	nawoord

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding

23	1-1	aanleiding
23	1-2	landelijk Wmo-beleid
25	1-3	doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen
26	1-4	bestuurlijke verantwoordelijkheid
26	1-5	leeswijzer

2 Wmo-beleid en compensatiebeginsel Lansingerland

29	2-1	inleiding
30	2-2	visie van Lansingerland op de Wmo
34	2-3	beleid compensatiebeginsel
35	2-3-1	inleiding compensatiebeginsel
35	2-3-2	uitgangspunten compensatiebeginsel volgens beleid
38	2-3-3	in aanmerking komen voor voorzieningen
40	2-4	financieel belang
42	2-5	toekomst

3 uitvoering

45	3-1	inleiding
46	3-2	informatie en advies
46	3-2-1	informatie en advies in opzet
47	3-2-2	informatie en advies uitgevoerd in de praktijk
51	3-2-3	toekomst
52	3-3	aanvraagprocedure
52	3-3-1	formele regels aanvraagprocedure
54	3-3-2	aanvraagprocedure in de praktijk
56	3-4	de toekenningsprocedure (indicatiestelling)
56	3-4-1	de toekenningsprocedure in opzet

58	3-4-2	de toekenningsprocedure in de praktijk
60	3-4-3	toekomst

4 aansluiting tussen vraag en aanbod

61	4-1	inleiding
62	4-2	aard en omvang van de doelgroep
64	4-3	vraag naar voorzieningen
65	4-3-1	vraag naar individuele voorzieningen
65	4-3-2	vraag naar collectieve voorzieningen
66	4-4	tevredenheid over het aanbod
67	4-4-1	tevredenheid over het aanbod aan individuele
69	4-4-2	tevredenheid over het aanbod aan collectieve
70	4-5	aansluiting vraag en aanbod

5 cliëntenparticipatie

73	5-1	inleiding
74	5-2	wettelijke verplichting cliëntenparticipatie
75	5-3	het gemeentelijke beleid
77	5-4	vormgeving Wmo-raad Lansingerland in de praktijk
79	5-5	cliëntenvertegenwoordiging in de praktijk

deel 3 bijlagen

87	bijlage 1	onderzoeksverantwoording
89	bijlage 2	lijst geïnterviewde personen
90	bijlage 3	lijst geraadpleegde bronnen
91	bijlage 4	overzicht gebruikte afkortingen

1 inleiding bestuurlijke nota

1-1 aanleiding

Vanaf 1 januari 2007 is elke gemeente in Nederland verantwoordelijk voor de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) waarbij wordt ingezet op het 'meedoen' in de samenleving van burgers met een beperking (*compenseren*). Sinds 2010 moeten gemeenten door een landelijke beleidswijziging nog meer dan voorheen inzetten op het laten meedoen van mensen die in mindere mate zelfredzaam zijn.

In Lansingerland is de uitvoering van de Wmo in de afgelopen vier jaar regelmatig onderwerp van discussie geweest. Door de gemeenteraad en in de pers werden vragen gesteld over de toegankelijkheid van voorzieningen, de eigen bijdrage voor voorzieningen. Met name de vervoersvoorziening (Beltax) is onderwerp van discussie geweest. Ook de wisselingen in de Wmo-raad in de afgelopen drie jaar hebben de aandacht van de raad gehad. Een andere vraag die in de raad en de samenleving speelt is in hoeverre het gemeentelijk budget toereikend is om mensen voldoende te compenseren.

1-2 doel- en probleemstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek een oordeel te geven over de doeltreffendheid van het Wmo-beleid van de gemeente Lansingerland met het oog op het compensatiebeginsel¹ in relatie tot de doelgroep 'mensen met beperking' (prestatievelden 5 en 6)². De rekenkamer gaat ook na op welke wijze cliëntparticipatie van deze doelgroep wordt vormgegeven.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

- Komt de gemeente Lansingerland met betrekking tot de doelgroep 'mensen met beperking' tegemoet aan het compensatiebeginsel en het uitgangspunt van cliëntparticipatie, zoals geformuleerd in de Wmo?

¹ Wmo, artikel 4 lid 1. Doel van de Wmo dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en mee kunnen doen in de samenleving, al dan niet geholpen door vrienden, familie of bekenden. Gemeenten zijn volgens de wet verantwoordelijk voor het bieden van ondersteuning bij dit 'meedoen', bijvoorbeeld door het aanbieden van vrijwilligers- en mantelzorgondersteuning en door het aanbieden van voorzieningen als thuiszorg, woningaanpassing of een rolstoel. Onder het compensatiebeginsel wordt verstaan dat de gemeente voorzieningen moet aanbieden zodat mensen kunnen 'meedoen'.

² De Wmo kent negen 'prestatievelden' waarop een gemeente beleid moet maken en uitvoeren. Prestatievelden 5 en 6 hebben een focus op het compenseren van mensen met een beperking.

1-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In de nota van bevindingen wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en daarvan afgeleide onderzoeksvragen. De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Door een gebrekkig inzicht in het cliëntenbestand en de uitgaven en door het ontbreken van regie op de beleidsuitvoering is de uitvoering van de Wmo budgettair onbeheersbaar.
- 2 Door dit gebrekkig inzicht is het ook onzeker of de vraag naar en het aanbod van voorzieningen³ goed op elkaar aansluiten.
- 3 Het college wil de voorzieningen zoveel mogelijk op collectieve basis aanbieden, maar daaraan geeft het in de praktijk nauwelijks inhoud.
- 4 Burgers vinden de gemeente voldoende toegankelijk voor informatie over voorzieningen of voor het aanvragen ervan. Wel dienen de fysieke toegankelijkheid (mede in relatie tot het waarborgen van privacy), de deskundigheid en telefonische bereikbaarheid verbeterd te worden.
- 5 De mensen die een voorziening hebben gekregen zijn over het algemeen tevreden over de mate waarin zij door het verkrijgen van deze voorziening kunnen meedoen aan de samenleving.
- 6 Het is onvoldoende gewaarborgd dat in het Wmo-beleid de belangen van alle typen cliënten zijn vertegenwoordigd. Het college neemt de cliëntenvertegenwoordiging onvoldoende serieus door de Wmo-raad niet voldoende dan wel tijdig te betrekken bij het opstellen van nieuw beleid. Verder heeft het college geen mogelijkheden om de wijze waarop de Wmo-raad invulling geeft aan de cliëntenvertegenwoordiging aan te sturen.

2-2 toelichting op de hoofdconclusies

- 1 Door een gebrekkig inzicht in het cliëntenbestand en de uitgaven en door het ontbreken van regie op de beleidsuitvoering is de uitvoering van de Wmo budgettair onbeheersbaar.
 - De Wmo is een opneemdereregeling. Dit houdt in dat een aanvraag niet kan worden afgewezen op financiële gronden. Dit beperkt de mogelijkheden om binnen het budget van de Wmo te blijven.

³ Een voorziening is het hulpaanbod dat de gemeente verstrekt. Voorbeelden zijn: thuiszorg, de aanpassing van de woning met bijvoorbeeld een traplift, het faciliteren van bijzonder vervoer, een rolstoel, een scootmobiel en het faciliteren van een dagbesteding. Er kan een onderscheid worden gemaakt in individuele voorzieningen (voorzieningen die aangeboden worden aan individuen; hiervoor is een indicatie van de gemeente nodig) en collectieve voorzieningen (voorzieningen die voor een grotere groep burgers met een beperking van toepassing zijn; hiervoor is geen indicatie vereist).

- Het beheersbaar houden van een openeinderegeling vraagt dan ook om een goed inzicht in de aantallen cliënten en de gedane uitgaven en een actieve regie op de beleidsuitvoering.
 - Het college beschikt echter niet over een goed inzicht in de (potentiële) cliënten. Er is geen duidelijk beeld van wie er gebruik maken van welke voorzieningen. Ook ontbreekt het beeld over wie er in de toekomst aanspraak zou kunnen maken op de voorzieningen.
 - Het college heeft niet actief de regie genomen om het gehele beleid nader uit te werken en vorm te geven in concrete projecten. Een verklaring voor de beperkte regievoering is het gebrek aan voldoende beleids capaciteit in de organisatie.
 - Naast het gebrekkig inzicht in de (aantallen) cliënten heeft het college geen totaaloverzicht van de kosten per prestatieveld van alle prestatievelden uit de Wmo.
 - In 2011 is een kostenanalyse uitgevoerd die alleen betrekking heeft op prestatievelden 5 en 6. Uit deze analyse bleek het beschikbare budget voor de Wmo in 2011 met circa € 0,5 miljoen te zijn overschreden (€ 4,5 miljoen uitgegeven versus € 4,0 miljoen begroot). Deze overschrijding is de afgelopen sinds 2008 steeds meer toegenomen.
 - Om in de komende jaren wel binnen het beschikbare budget te blijven zijn met ingang van 1 juli 2012 en worden per 1 januari 2013 bezuinigingsmaatregelen ingevoerd. Het is niet duidelijk in hoeverre de beoogde besparingen door de huidige bezuinigingsmaatregelen realistisch zijn.
 - Door nieuwe ontwikkelingen zoals de efficiencykortingen voor gemeenten (minder budget) en de overdracht van cliënten uit de AWBZ (meer cliënten) neemt het risico op een onbeheersbare kostenstijging toe.
- 2 Door dit gebrekkig inzicht is het ook onzeker of de vraag naar en het aanbod van voorzieningen goed op elkaar aansluiten.
- Voorzieningen worden aangeboden en vastgesteld op basis van het beschikbare aanbod. De brede publieksbalie en Wmo-consulenten achterhalen nog niet de 'vraag achter de vraag'.⁴
 - De rekenkamer heeft gesproken met gebruikers van individuele voorzieningen. Zij zijn tevreden, maar vinden wel dat voorzieningen meer op maat moeten worden aangeboden, zoals een rolstoel die past binnen de gezinssituatie of het zelf laten kiezen van een leverancier.
 - Over de feitelijke vraag naar collectieve voorzieningen, zoals doelgroepgerichte trainingen, het Alzheimercafé en verblijfsmogelijkheden voor een specifieke doelgroep, is bij het college weinig bekend.
 - Uit interviews van de rekenkamer met een aantal professionals en cliënten blijkt dat de volgende zorgfaciliteiten worden gemist:
 - er zijn te weinig ontmoetingscentra. Berkel en Rodenrijs heeft bijvoorbeeld geen ontmoetingscentrum. Het ontmoetingscentrum De Leeuwerik in Bleiswijk is er alleen voor senioren;
 - voor mensen onder de 65 en zeker onder de 55 is er in Lansingerland geen passend aanbod. Jongeren met een handicap die 's middags uit school komen, kunnen bijvoorbeeld moeilijk terecht;

⁴ Bijvoorbeeld de vraag voor een scootmobiel kan als onderliggende vraag het kunnen maken van sociale contacten hebben. Mensen vragen dan een scootmobiel in de verwachting dat ze met die scootmobiel ergens naar toe kunnen gaan om contacten te leggen. Het leggen van contacten kan echter ook op andere manieren en met andere voorzieningen tot stand worden gebracht.

- er zijn veel wensen voor woonvoorzieningen voor senioren die bij zorgcentra zijn geïntegreerd waardoor men aanspraak kan maken op die zorgverlening en toegankelijkheid;
- sociaal-juridische raadslieden;
- een ‘meldpunt bezorgd’;
- lokaal team huiselijk geweld;
- een brede aanpak voor sociaal isolement.

Maatschappelijk werk is wel in Lansingerland aanwezig maar schiet tekort in beschikbare capaciteit.

- 3 *Het college wil de voorzieningen zoveel mogelijk op collectieve basis aanbieden, maar daaraan geeft het in de praktijk nauwelijks inhoud*
- Er is geen nadere uitwerking van beleid ten aanzien van collectieve voorzieningen.
 - Voor collectieve voorzieningen heeft het college nog geen toegangstoets met bijbehorende toetscriteria vastgesteld.
 - Over de feitelijke vraag naar collectieve voorzieningen is weinig bekend.
 - Het college heeft geen overzicht aan de rekenkamer kunnen verstrekken waarin staat aangegeven hoeveel cliënten van welk collectief zorgaanbod gebruikmaken
 - De gemeente voert zelf ook geen gericht onderzoek uit naar de vraag naar collectieve voorzieningen. Wel probeert de gemeente continu de potentiële vraag in kaart te brengen door deel te nemen aan netwerken met het maatschappelijk middenveld.
 - Ook heeft het college geen inzicht in de mate waarin het met de collectieve voorzieningen geleverde zorgaanbod voldoet aan de behoeften van cliënten. De beschikbare voorzieningen worden rechtstreeks door partijen uit het maatschappelijk middenveld aan cliënten aangeboden. De gemeente heeft in deze gevallen geen contact met de cliënten.
- 4 *Burgers vinden de gemeente voldoende toegankelijk voor informatie over voorzieningen of voor het aanvragen ervan. Wel dienen de fysieke toegankelijkheid (mede in relatie tot waarborgen privacy), de deskundigheid en telefonische bereikbaarheid verbeterd te worden.*
- In de praktijk heeft het college een Wmo-loket vormgegeven en daarnaast een separate informatie- en aanvraagroute via de publieksbalie met doorverwijzing naar Wmo-consulenten.
 - De mensen weten de weg naar de gemeente toe te vinden, al dan niet met hulp van derden.
 - Cliënten zijn tevreden de ondersteuning door de Wmo-consulenten en de medewerkers van het Wmo-loket. Zij ervaren de consulenten en loketmedewerkers als betrokken.
 - Naast de betrokkenheid zijn cliënten tevreden over:
 - het rechtstreeks contact op kunnen nemen met de hun al bekende Wmo-consulent;
 - de informatievoorziening via internet;
 - de behandelduur van een aanvraag. Elke aanvraag wordt bevestigd en het merendeel van de aanvragen wordt binnen een week beoordeeld. Dit is ruim binnen de gestelde termijn van 8 weken;
 - de ondersteuning bij een aanvraag door medewerkers.
 - Op onderstaande punten moet de toegankelijkheid echter worden verbeterd:

- de fysieke toegankelijkheid van het nieuwe gemeentehuis is niet optimaal. De locatie is niet goed bereikbaar met het openbaar vervoer. Veel cliënten voorzien een probleem als zij daar (in de toekomst) voor een gesprek moeten langskomen;
 - ook de vormgeving binnen het nieuwe gemeentehuis werpt een barrière op. De receptie en de publieksbalie zijn niet de juiste plekken om Wmo-vragen neer te leggen. Vaak ligt hetgeen mensen willen vragen gevoelig en is er meer aan de hand dan de klant in eerste instantie aangeeft. Meerdere cliënten hebben aangegeven niet alle problemen te durven bespreken binnen de gehoors- en zichtafstand van derden;
 - niet alle medewerkers achter de publieksbalie zijn deskundig genoeg om hun vraag achter de vraag te herkennen;
 - de telefonische bereikbaarheid van de Wmo-consulenten is nu te beperkt voor mensen die moeilijk ter been zijn en thuis moeten wachten op hulp om hen uit bed te halen en voor cliënten die werken.
- 5 *De mensen die een voorziening hebben gekregen zijn over het algemeen tevreden over de mate waarin zij door het verkrijgen van deze voorziening kunnen meedoen aan de samenleving.*
- De voorziening die door een burger wordt aangevraagd is de voorziening die de burger krijgt (tenzij de aanvraag wordt afgewezen).
 - Uit de jaarlijkse tevredenheidsonderzoeken die in Lansingerland door middel van een enquête worden uitgevoerd, blijkt dat de mensen die gebruikmaken van een individuele voorziening in het algemeen tevreden zijn over de voorzieningen.
 - Ook uit diepte-interviews van de rekenkamer met cliënten bleek dat de meeste cliënten tevreden zijn met de individuele voorziening die zij hebben gekregen.
 - Niet alle voorzieningen dragen echter bij aan het beter kunnen meedoen aan de samenleving. Circa 60% van de door de rekenkamer geïnterviewde cliënten geeft aan beter in staat te zijn sociale contacten te onderhouden. Ongeveer 40% geeft daarentegen aan dat de hulpmiddelen hen wel faciliteert in het zelfstandig wonen, maar niet in het onderhouden van sociale contacten.
- 6 *Het is onvoldoende gewaarborgd dat in het Wmo-beleid de belangen van alle typen cliënten zijn vertegenwoordigd. Het college neemt de cliëntenvertegenwoordiging onvoldoende serieus door de Wmo-raad niet voldoende dan wel tijdig te betrekken bij het opstellen van nieuw beleid. Verder heeft het college geen mogelijkheden om de wijze waarop de Wmo-raad invulling geeft aan de cliëntenvertegenwoording aan te sturen.*
- In de Verordening Burgerparticipatie Wmo ontbreekt een duidelijk kader voor de belangenvertegenwoordiging van cliënten die zelf niet goed hun belangen kenbaar kunnen maken. Wel is in deze verordening het bestaan van een Wmo-raad geregeld.
 - Het college heeft geen inzicht in de mate waarin de samenstelling van de Wmo-raad representatief is voor de (potentiële) cliënten.
 - De Wmo-raad ziet zichzelf als onafhankelijke adviesraad en niet als vertegenwoordiger van de doelgroep. Hierdoor is niet zeker dat de belangen van de Wmo-clianten optimaal worden behartigd. Ook is daardoor onvoldoende gewaarborgd dat wensen van de groep mensen die hun belangen niet kenbaar kunnen maken, worden gehoord.

- De Wmo-raad wordt niet voldoende dan wel tijdig door het college betrokken bij het opstellen van nieuw beleid:
 - het college vraagt niet tijdig om een advies wordt Dit is zelfs een belangrijke reden geweest voor het uit elkaar vallen van de voorgaande Wmo-raad. Ook nu nog vraagt het college de Wmo-raad niet op tijd om haar adviezen;
 - het ontbreekt aan periodiek overleg tussen de Wmo-raad en het college. De Wmo-raad ontvangt hierdoor niet alle benodigde informatie om haar taak goed te kunnen uitvoeren;
 - de onderlinge relatie tussen college en Wmo-raad verbetert, maar is nog niet goed.
- Het ontbreekt het college aan mogelijkheden om de taakuitvoering door de Wmo-raad aan te sturen dan wel af te dwingen.

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer concludeert dat de Wmo onbeheersbaar wordt uitgevoerd omdat er geen inzicht is in het cliëntenbestand en de uitgaven en doordat de regie op de beleidsuitvoering ontbreekt. Gelet daarop komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

- 1 Maak een analyse van de omvang van de potentiële gebruikers en de huidige gebruikers. Ga van de huidige gebruikers na welke (gecombineerde) aanspraak zij maken op voorzieningen en maak een analyse van het eventueel gecombineerde gebruik van de voorzieningen (bijvoorbeeld als een scootmobiel wordt aangevraagd is de kans hoog dat ook een invalidenparkeerkaart nodig is).
- 2 Maak een kostenanalyse voor alle prestatievelden van de Wmo. Stel voor alle prestatievelden een realistisch budget vast. Maak voor een realistische raming van het budget ook gebruik van de hierboven genoemde 'analyse van gebruikers'.
- 3 Voer actief de regie op de beleidsuitvoering door projecten vorm te geven, zoals het oprichten van een steunpunt voor vrijwilligerswerk en het ontwikkelen van een procedure huiselijk geweld. Speel daarbij tijdig in op nieuwe ontwikkelingen als de efficiëncykortingen voor gemeenten en de overdracht van cliënten uit de AWBZ door een actueel inzicht te vergaren op de potentiële cliënten en de kostenontwikkeling. Gebruik deze inzichten vervolgens om de begroting realistisch aan te passen.

De rekenkamer heeft kennisgenomen van de positieve ontwikkeling om binnen het beleid meer de verborgen vraag centraal te willen stellen en te zoeken naar een alternatief zorgaanbod⁵. In aanvulling daarop doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- 4 Ga bij de beoordeling van aanvragen van burgers op zoek naar de verborgen vraag en zoek naar de meest passende en kostenefficiënte oplossing om mensen toch aan de samenleving te kunnen laten deelnemen.
- 5 Zorg ervoor dat de Wmo-consulent voldoende deskundig zijn om de verborgen vraag te kunnen ontdekken en een passend alternatief te kunnen bedenken.

⁵ Hiertoe heeft het college een projectleider aangesteld die de zogenoemde 'Kanteling' (het ontdekken van de verborgen vraag) binnen Lansingerland moet vormgeven.

De rekenkamer heeft kennisgenomen van het voorgenomen nieuwe subsidiebeleid dat op 13 november 2012 in de raad zal worden besproken. Dit beoogde subsidiebeleid is een stap in de goede richting. Op basis van haar onderzoek komt de rekenkamer nog wel met de volgende aanbevelingen:

- 6 Geef een nadere uitwerking aan het beleid om voorzieningen collectief aan te bieden.
- 7 Ga per subsidieverstrekking na welke doelstellingen binnen de Wmo worden gesubsidieerd en welke resultaten deze subsidie moet opleveren.

Tot slot heeft de rekenkamer nog aanbevelingen gericht op de aansluiting tussen vraag en aanbod en de cliëntenvertegenwoordiging:

- 8 Ga na of de door professionals en cliënten gemiste voorzieningen kunnen bijdragen aan het leveren van een adequaat, toegesneden en kostenefficiënt zorgaanbod. Als is vastgesteld welke gemiste voorzieningen een kostenefficiënte bijdrage kunnen leveren aan het zorgaanbod, bepaal dan of deze moeten worden gesubsidieerd.
- 9 Pas de Verordening Burgerparticipatie Wmo aan zodat het college, indien nodig, een representatieve cliëntenvertegenwoordiging kan afdwingen en dat belangenbehartiging van cliënten die dat zelf niet kunnen een taak wordt voor de Wmo-raad.
- 10 Investeer in een betere relatie met de Wmo-raad: Vraag de Wmo-raad tijdig om advies en voorzie ze van relevante informatie die ze nodig hebben om proactief invulling te kunnen geven aan hun taak.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Wij hebben vastgesteld dat uw conclusies vrijwel geheel overeenkomen met de verbeterpunten die wij zelf eind 2011 zagen en ook ambtelijk met u gedeeld hebben. Wij stellen daarom met enige tevredenheid vast dat het werk dat wij in 2012 verricht hebben overeenkomt met de aanbevelingen die u in uw rapport doet. Wij hebben de juiste prioriteiten gekozen in ons verbetertraject. Graag willen wij per aanbeveling aangeven wat er tot nu toe is gedaan en welke activiteiten er de komende periode gepland staan.

aanbevelingen met betrekking tot de financiën

Ten aanzien van financiën doet u de volgende aanbevelingen:

- Maak een analyse van de omvang van de potentiële gebruikers en de huidige gebruikers.
- Maak een kostenanalyse voor alle prestatievelden van de Wmo.
- Voer actief de regie op de beleidsuitvoering door projecten vorm te geven, zoals het oprichten van een steunpunt voor vrijwilligerswerk en het ontwikkelen van een procedure huiselijk geweld.

Begin 2012 hebben wij een notitie Kostenbeheersing Wmo opgesteld waarin wij met name de kosten voor de prestatievelden 5 en 6 in beeld hebben gebracht. Daarbij zijn maatregelen voorgesteld om de voortschrijdende kosten van de individuele voorzieningen beheersbaar te maken. De afgelopen maanden hebben wij deze maatregelen verder uitgewerkt.

Zo is er een nieuwe Wmo-verordening opgesteld, inclusief beleidsregels en een besluit. De nieuwe regels houden in dat er voor alle individuele voorzieningen (exclusief rolstoelen) een eigen bijdrage wordt gevraagd vanaf 1 januari 2013. Voor de hulp bij het huishouden zijn we in een afrondende fase van een aanbesteding. Voor het vervoer voeren wij op dit moment onderhandelingen met vervoerders en met Mybility. Het aantal zones per klant per jaar is teruggebracht van 350 naar 300. Daarnaast is de gemeente in gesprek met regionale gemeenten om gezamenlijk de hulpmiddelen aan te besteden. Deze aanbesteding dient halverwege 2013 afgerond te zijn. Tegelijkertijd zet de gemeente in op een door-ontwikkeling van managementinformatie om het contractmanagement vorm te geven. Hiervoor staan reeds gesprekken met partijen gepland en wordt een programma van eisen geschreven om de raad op meer reguliere basis van managementinformatie te kunnen informeren.

In de concept kadernotitie subsidiebeleid Sterke samenleving, ondersteunende overheid hebben wij de doelen vastgesteld waarvoor de organisaties vanaf 2014 een subsidie kunnen aanvragen. In deze nota zijn doelen opgenomen ten aanzien van de prestatievelden in de Wmo en een daarbij behorende heldere budgetverdeling. Uitgangspunt van de nota is dat minimaal 80% van de inwoners zelfredzaam is. Voor

15% is lichte ondersteuning nodig om te participeren, voor 5% is daarvoor intensievere ondersteuning nodig.

Het Kantelingsgesprek, dat per 2013 van start gaat, moet ervoor zorgen dat er een op maat gemaakt arrangement per klant wordt opgesteld met de beoogde resultaten. Zo moeten overlappingsen en hiaten tussen voorzieningen voorkomen worden. De afgelopen maanden is door de uitvoering hard gewerkt om de start vanaf 2013 mogelijk te maken.

Het steunpunt vrijwilligers, het zogenaamde VIP Lansingerland, is begin september 2012 van start gegaan. De gemeente heeft een meerjarig subsidiecontract opgesteld, waarin de prestaties die het VIP moet leveren, helder omschreven staan.

We zijn bezig met het opstellen van de procedure huiselijk geweld en kindermishandeling. De procedure moet eind 2012 gereed zijn. In dit stuk wordt ook beschreven hoe wij invulling geven aan het lokaal team huiselijk geweld.

Al deze maatregelen hebben een bijdrage om de uitgaven van de Wmo vanaf 2013 beheersbaar te houden.

de verborgen vraag en het alternatieve zorgaanbod

Over dit onderwerp doet u de volgende aanbevelingen:

- Ga bij de beoordeling van aanvragen van burgers op zoek naar de verborgen vraag en zoek naar de meest passende en kostenefficiënte oplossing om mensen toch aan de samenleving te kunnen laten deelnemen.
- Zorg ervoor dat de Wmo-consulenten voldoende deskundig zijn om de verborgen vraag te kunnen ontdekken en een passend alternatief te kunnen bedenken.

Wij zijn begin 2012 gestart met het project de Kanteling. Na de zomer heeft dit geleid tot een concrete uitwerking. Samen met de ouderenadviseurs, de MEE-consulenten en de medewerkers van het maatschappelijk werk leren de Wmo-consulenten hoe zij de levensgebieden van mensen met een hulpvraag in kaart brengen en welke goedkoopst compenserende oplossingen daarbij passen, uitgaande van de zelfredzaamheidsmatrix. Alle vraagverhelderende partijen nemen deel aan rollenspellen en deskundigheidsbevordering, leren van elkaar en leren de sociale kaart goed kennen. Op die manier hebben straks alle inwoners met een hulpvraag op gelijke wijze toegang tot de voorzieningen.

het voorgenomen nieuwe subsidiebeleid

- Geef een nadere uitwerking aan het beleid om voorzieningen collectief aan te bieden.
- Ga per subsidieverstrekking na welke doelstellingen binnen de Wmo worden gesubsidieerd en welke resultaten deze subsidie moet opleveren.

Het college heeft in 2012 nieuw subsidiebeleid ontwikkeld, waarin het bereiken van de geformuleerde (Wmo)doelstellingen centraal staat. Hierin ligt ook de nadruk op collectieve voorzieningen die een beroep op individuele voorzieningen kunnen voorkomen of beperken, zoals vrijwillige diensten of informele zorg. De planning is om dit nieuwe beleid te laten ingaan per 1 januari 2014. Gelijktijdig is de invoer van de Kanteling een vliegwiel voor het doorontwikkelen van het aanbod collectieve voorzieningen. Op het moment dat blijkt dat op de hulpvraag van meerdere cliënten een

passend collectief aanbod mist, kan dit een signaal zijn om mogelijk een voorziening collectief aan te bieden. De hulpvraag van de cliënt zal zorgvuldig geregistreerd worden zodat deze informatie ook voorradig is voor beleidsdoeleinden.

de aansluiting tussen vraag en aanbod en de cliëntenvertegenwoordiging

- Ga na of de door professionals en cliënten gemiste voorzieningen kunnen bijdragen aan het leveren van een adequaat, toegesneden en kostenefficiënt zorgaanbod.
- Pas de Verordening Burgerparticipatie Wmo aan zodat het college, indien nodig, een representatieve cliëntenvertegenwoordiging kan afdwingen
- Investeer in een betere relatie met de Wmo-raad:

In uw rapport geeft u aan welke collectieve voorzieningen gemist worden. Het gaat om een ontmoetingscentrum in Berkel en Rodenrijs, sociaaljuridische raadslieden, een Meldpunt Bezorgd en een brede aanpak voor sociaal isolement.

Wij zijn van mening dat wij op een aantal punten al stappen hebben gezet, in de vorm van tussenoplossingen en in de concept kadernota subsidiebeleid. Wij lichten dat graag toe:

- In december wordt in de Raad een voorstel besproken voor een ontmoetingscentrum in Berkel en Rodenrijs.
- Er is door Welzijn Lansingerland een ontmoetingsaanbod voor senioren ontwikkeld in de kern Berkel en Rodenrijs.
- Voor de sociaaljuridische raadslieden wordt op dit moment verwezen naar Rotterdam.
- Het Meldpunt Bezorgd is een Delftse methodiek die wij op een andere manier hebben ingevuld. In Lansingerland komen signalen van zorgaanbieders, ongeruste burgers en anderen binnen bij het Wmo-loket of bij Sluitende Aanpak Volwassenen. Daar wordt ook de opvolging in gang gezet.
- Voor de opvolging van huiselijk geweld, ontwikkelen wij op dit moment een plan van aanpak voor de opzet van een lokaal team huiselijk geweld.
- Het opzetten van een keten sociaal isolement is opgenomen in de doelen van het nieuwe subsidiebeleid.

Wmo-raad

Al vanaf begin 2012 is een traject ingezet om de relatie en de samenwerking met de Wmo-raad te verbeteren. Gedurende het jaar zijn diverse malen ambtenaren aangeschoven bij de Wmo-raad om de leden van de Wmo-raad te informeren over de ontwikkelingen op het gebied van de Wmo. Ook heeft regelmatig bestuurlijk overleg, zowel formeel als informeel plaatsgevonden. Aankomende voorstellen zijn vooraf aangekondigd of mondeling toegelicht. In 2012 is op alle belangrijke Wmo voorstellen officieel advies gevraagd aan de Wmo-raad. Dit is nog niet altijd tijdig gebeurd, maar de verbetering is duidelijk in gang gezet. Ook is in de subsidiebeschikking opgenomen dat de Wmo-raad zich in alle prestatievelden gaat verdiepen. Tenslotte worden Wmo-café's ingezet om een nog breder draagvlak en inzicht te krijgen bij de gebruikers. Wij zullen de huidige werkwijze eind 2012 met de Wmo-raad evalueren. De afspraak daarvoor is al gepland.

tot slot

Wij zijn positief gestemd over de weg die wij ingeslagen hebben, omdat uw rapport bevestigt dat wij de juiste speerpunten hebben gekozen. Ons inziens is geen

additioneel plan van Aanpak voor het verbeteren van uw aanbevelingen noodzakelijk. Alle aanbevelingen zijn reeds uitgevoerd of staan in de planning van een reeds bestaand Plan van Aanpak.

3-2 nawoord

De rekenkamer dankt het college van B en W voor de reactie op het rapport. In haar reactie geeft het college niet aan hoe zij concreet invulling geeft aan de aanbevelingen van de rekenkamer. Per cluster aanbevelingen geeft het college een beschrijving van door haar uitgevoerde en geplande activiteiten. Deze activiteiten raken slechts gedeeltelijk de aanbevelingen van de rekenkamer. Maar de wijze waarop het college invulling gaat geven aan de aanbevelingen om grip te krijgen op de kosten van de Wmo is niet beschreven. Zo is bijvoorbeeld nog niet duidelijk hoe het college inzicht wil krijgen in de aantallen potentiële en huidige gebruikers en de kosten voor alle prestatievelden van de Wmo, en hoe zij concreet invulling wil geven aan het zo veel mogelijk collectief aanbieden van voorzieningen

De rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek al geconstateerd dat het college zich realiseert dat de uitvoering van de Wmo moet verbeteren. Een plan van aanpak hiervoor ontbreekt echter. Wel heeft het college verschillende activiteiten in gang gezet om de uitvoering van de Wmo te verbeteren. Veel daarvan is gestart tijdens het rekenkameronderzoek. Het college verwijst in haar reactie naar deze activiteiten. Voorbeelden zijn de notitie Kostenbeheersing, de concept kadernotitie subsidiebeleid en het project de Kanteling. Deze documenten zijn echter al in het onderzoek van de rekenkamer meegenomen en in het onderliggende rapport beschreven. De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer blijven daarom van toepassing.

Nieuw en nog niet in het onderzoek meegenomen zijn de instelling van het steunpunt vrijwilligers, de ontwikkeling van de procedure huiselijk geweld en de beoogde informele evaluatie van de Wmo-raad. Op zichzelf noodzakelijke stappen in de goede richting. Deze activiteiten zullen echter niet bijdragen aan het beheersbaar houden van de uitvoering van de Wmo.

Samengevat komt het erop neer dat het college niet concreet aangeeft of en zo ja hoe zij de aanbevelingen van de rekenkamer overneemt. Het college lijkt te volstaan met de al ingezette maatregelen, die blijkens dit onderzoek niet toereikend zijn. De rekenkamer verwijst daarom nogmaals naar de aanbevelingen in hoofdstuk 2 en beveelt de raad aan om het college een plan van aanpak te laten schrijven met daarin per aanbeveling vermeld welke additionele maatregelen het college wil nemen om meer grip te krijgen op de kostenontwikkeling van de Wmo-uitvoering.

1 inleiding

1-1 aanleiding

Sinds 1 januari 2007 is elke gemeente in Nederland verantwoordelijk voor de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) waarbij wordt ingezet op het 'meedoen' in de samenleving van burgers met een beperking. In 2010 heeft een wijziging in het Wmo-beleid plaatsgevonden. Deze wijziging leidt ertoe dat gemeenten nog meer dan voorheen moeten inzetten op het laten meedoen van mensen die in mindere mate zelfredzaam zijn. Begin 2012 stond nog de overheveling van de extramurale begeleiding vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wmo ingepland. Met de val van het kabinet is deze overdracht een discussiepunt voor het nieuw te vormen kabinet geworden. Het is echter niet ondenkbaar dat op een latere termijn alsnog de overdracht vanuit de AWBZ zal plaatsvinden, waardoor een uitbreiding van de zorgvraag binnen de gemeenten tot stand komt. (zij worden dan ook verantwoordelijk worden voor de nieuwe aanvragers).

Op dit moment behelst de uitvoering van de Wmo al een substantieel deel van het gemeentelijk budget. Voor Lansingerland staat voor 2012 circa € 9,6 miljoen geraamd voor de uitvoering van het programma maatschappelijke ondersteuning⁶. Daarnaast zijn ook nog Wmo-gelden opgenomen in delen van de programma's Jeugd en Actief in Lansingerland (het totaal aan programmakosten bedraagt € 147,6 miljoen).

In Lansingerland is de uitvoering van de Wmo in de afgelopen vier jaar regelmatig onderwerp van discussie geweest. Door de gemeenteraad en in de pers werden vragen gesteld over de toegankelijkheid van voorzieningen, de eigen bijdrage voor voorzieningen. Met name de vervoersvoorziening (Beltax) is onderwerp van discussie geweest. Ook de wisselingen in de Wmo-raad in de afgelopen drie jaar hebben de aandacht van de raad gehad.

1-2 landelijk Wmo-beleid

Het hoofddoel van de Wmo wordt in de memorie van toelichting bij de wet geformuleerd als 'meedoen'. Dit doel valt uiteen in vier maatschappelijke doelen: zelfredzaamheid bevorderen, participatie vergroten, actief burgerschap stimuleren en sociale samenhang verbeteren. De wet moet ervoor zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en mee kunnen doen in de samenleving, al dan niet geholpen door vrienden, familie of bekenden. Gemeenten zijn volgens de wet verantwoordelijk voor het bieden van ondersteuning bij dit 'meedoen', bijvoorbeeld door het aanbieden van vrijwilligers- en mantelzorgondersteuning en door het voorzien in de hulp bij het huishouden. Gemeenten kunnen binnen het

⁶ De € 9,6 miljoen gaat uit van de programmagroting, inclusief personeel en overhead. Het programma maatschappelijke ondersteuning bevat ook de component Gezondheidsbeleid (dus niet alleen de Wmo).

wettelijk kader voor een groot deel zelf invullen hoe ze het Wmo-beleid vorm willen geven.

De Wmo is ingevoerd in 2007 en vervangt een aantal wetten:

- Wet voorziening gehandicapten (Wvg). De Wvg regelde voorzieningen voor mensen met een beperking of handicap.
- Welzijnswet. De Welzijnswet regelde welzijnswerk, zoals maatschappelijk werk, de peuterspeelplaats, jongerenwerk, buurthuizen en vrouwenopvang.
- Huishoudelijke hulp uit de AWBZ. Met de invoering van de Wmo is de gemeente verantwoordelijk voor huishoudelijke hulp.

Voor wat betreft de bevordering van de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz) met uitzondering van de psychosociale hulpverlening bij rampen is ook de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) ten dele naar de Wmo overgeheveld. De andere onderdelen van de Wcpv zijn overgegaan in de Wet Publieke gezondheid. Daarnaast is een aantal specifieke subsidieregelingen naar de Wmo overgeheveld.

Uit het bovenstaande vloeit voort dat mensen met een beperking een belangrijke doelgroep van de Wmo vormen. Maar zij vormen niet de enige doelgroep. Onder de Wmo valt bijvoorbeeld ook preventief jeugdbeleid, verslavingsbeleid en maatschappelijke opvang en beleid gericht op de sociale samenhang en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten. Binnen de Wmo gaat het dus om het bevorderen dat alle burgers aan de samenleving kunnen meedoen (participeren).

De Wmo kent negen 'prestatievelden' waarop een gemeente beleid moet maken en uitvoeren. In principe valt de hele gemeentelijke bevolking onder het geheel van deze prestatievelden. De negen prestatievelden van de Wmo zijn:

- 1 het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
- 2 op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
- 3 het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
- 4 het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;
- 5 het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
- 6 het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer;
- 7 het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang;
- 8 het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
- 9 het bevorderen van verslavingsbeleid.

In de afgelopen jaren is de Wmo door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en cliëntenorganisaties doorontwikkeld. In dit zogenaamde 'kantelingsproces' staat de omslag van aanbodgericht denken naar vraaggericht denken centraal. Burgers worden steeds meer aangesproken op hun zelfredzaamheid; hun eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid. Dit geldt voor alle burgers. De groep 'mensen met een beperking' heeft daarbij echter ondersteuning nodig. Deze groep krijgt daarom extra

aandacht in het kader van de Wmo. In dit kader is het compensatiebeginsel⁷ een belangrijk aspect van de Wmo: de gemeente moet voorzieningen treffen om mensen met beperkingen in staat te stellen:

- een huishouden te voeren;
- zich te verplaatsen in en om de woning;
- zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel; en
- medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.

De wijze van toegang tot het aanvragen van deze voorzieningen en de wijze van het verkrijgen van deze voorzieningen hoort volgens artikel 5 van de Wmo vastgelegd te zijn in een verordening van de gemeente.

Een ander belangrijk uitgangspunt van de Wmo is cliëntparticipatie en horizontale verantwoording. Artikel 11 van de wet stelt dat de gemeente inwoners moet betrekken bij de voorbereiding van het beleid en in de gelegenheid moet stellen om zelfstandig voorstellen voor het beleid te doen. Het beleid dient ook voorgelegd te worden aan een vertegenwoordiging van de belanghebbenden, alvorens de gemeenteraad het vaststelt. Daarnaast moet de gemeente zich bij de voorbereiding van het beleid vergewissen van de belangen en behoeften van 'ingezetenen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken'.

In gemeenten zijn hiervoor Wmo-(cliënten)raden opgesteld. Hierin worden de belangen van de burgers vertegenwoordigd. In de Wmo is hierover gezegd dat de gemeente voor vaststelling van haar beleid advies dient te vragen aan de 'gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning' (artikel 12 Wmo). Daarnaast moet het college bij de vaststelling van het beleid door de gemeenteraad een motivering bijsluiten hoe de belangen en behoeften zijn gewogen van de 'groep burgers die hun belangen en behoeften niet goed zelf kenbaar kunnen maken'.

1-3 doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek beoogt Rekenkamer Lansingerland een oordeel te geven over de doeltreffendheid van het Wmo-beleid van de gemeente Lansingerland met het oog op het compensatiebeginsel in relatie tot de doelgroep 'mensen met beperking' (prestatievelden 5 en 6)⁸. De rekenkamer gaat ook na op welke wijze cliëntparticipatie van deze doelgroep wordt vormgegeven.

centrale vraag

De centrale vraag kan als volgt worden geformuleerd:

Komt de gemeente Lansingerland met betrekking tot de doelgroep 'mensen met beperking' tegemoet aan het compensatiebeginsel en het uitgangspunt van cliëntparticipatie, zoals geformuleerd in de Wmo?

⁷ Wmo, artikel 4 lid 1.

⁸ Dit betreft ook cliënten uit de prestatievelden 7 tot en met 9. Het compensatiebeginsel zelf wordt met name in prestatievelden 5 en 6 geregeld.

deelvragen

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen⁹:

financiën

- 1 Wat zijn de begrote gemeentelijke uitgaven voor de Wmo? en per prestatieveld?
 - a Welk budget heeft de gemeente Lansingerland vanuit landelijke budgetten en eigen bijdragen cliënten per jaar beschikbaar voor de uitvoering van de Wmo in de onderzoeksperiode?
 - b Wat zijn de jaarlijkse uitgaven per prestatieveld?

beleid en uitvoeringsprocedures

- 2 Hoe heeft de gemeente Lansingerland de processen met betrekking tot de collectieve en individuele voorzieningen ingericht, ten aanzien van:
 - a Informatie en advies?
 - b De aanvraagprocedure?
 - c De indicatiestelling?
- 3 Hoe verlopen deze processen in de praktijk?

toegankelijkheid

- 4 Waarborgen deze processen de toegankelijkheid van deze voorzieningen?

aansluiting vraag en aanbod

- 5 Sluiten vraag en aanbod van individuele voorzieningen voor mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem voldoende op elkaar aan?
- 6 Geldt dit voor alle vier terreinen die onder het compensatiebeginsel vallen (huishouding, woning, vervoer en sociaal contact)?

cliëntparticipatie

- 7 Is vormgegeven aan de cliëntparticipatie van deze doelgroep?
 - a Zo ja, hoe is hieraan vormgegeven?
 - b En is dit conform de bedoeling van de wetgever?

1-4 bestuurlijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het Wmo beleid en de uitvoering daarvan ligt sinds oktober 2011 bij wethouder Braak (PvdA). Hij is bestuurlijk verantwoordelijk voor de brede portefeuille van sport, kunst en cultuur, welzijn, volksgezondheid, werk en inkomen, maatschappelijke ondersteuning en ouderenbeleid, personeel en organisatie, burgerparticipatie en communicatie. In de periode 2010- juni 2011 was wethouder Bodbijn (leefbaar 3B) bestuurlijk verantwoordelijk.

1-5 leeswijzer

In deze nota van bevindingen komen de onderzoeksvragen aan de orde. In hoofdstuk 2 wordt het Wmo-beleid en meer specifiek het compensatiebeginsel geschetst (vraag

⁹ Ten opzichte van het onderzoeksvoorstel is de volgorde van de deelvragen gewijzigd en is één deelvraag komen te vervallen. Een nadere toelichting hierop wordt in de bijlage onderzoeksverantwoording gegeven.

2). Ook het financieel belang (vraag 1) komt in dit hoofdstuk aan de orde. In hoofdstuk 3 wordt de uitvoering van de Wmo beschreven en de betekenis daarvan voor de toegankelijkheid. Daarbij wordt ingegaan op de wijze waarop Lansingerland informatie en advies verstrekt, hoe de aanvraagprocedure verloopt en hoe de indicatie wordt gesteld (vragen 2, 3 en 4). Hoofdstuk 4 gaat in op de aansluiting tussen vraag en aanbod (vragen 5 en 6). Het afsluitende hoofdstuk handelt over de cliëntparticipatie (vraag 7).

De nota van bevindingen bevat de analyses en feiten die horen bij de onderzoeksvragen. Het antwoord op deze vragen en de centrale vraag wordt gegeven in een bestuurlijke nota die bovenop deze nota zal komen. Hierin zullen de bevindingen ook bestuurlijk worden gewogen en beoordeeld.

2 Wmo-beleid en compensatiebeginsel Lansingerland

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we welk beleid de gemeente Lansingerland voert om tegemoet te komen aan het compensatiebeginsel. Daarnaast kijken we specifiek naar het beleid voor het aanvragen en toekennen van collectieve en individuele voorzieningen. Hiermee beantwoorden we een deel van deelvraag 2: *Hoe heeft de gemeente Lansingerland de processen met betrekking tot de collectieve en individuele voorzieningen ingericht?*

Ook wordt ingegaan op deelvraag 1: *Wat zijn de begrote gemeentelijke uitgaven voor de Wmo en hoe zijn die verdeeld over de themavelden?*

Bij de beoordeling van het Wmo-beleid hanteert de rekenkamer de volgende normen:

tabel 2-1: normen beleid en financiën

normen	behandeld in
beleid	
• het gemeentelijk beleid voldoet aan wet- en regelgeving	hoofdstuk 2
• de gemeenteraad stelt een verordening vast met daarin de regels voor het verstrekken van individuele voorzieningen en de voorwaarden waaronder personen die een aanspraak hebben op dergelijke voorzieningen recht hebben op het ontvangen van die voorziening in natura, het ontvangen van een financiële tegemoetkoming of een persoonsgebonden budget. (Wmo, art. 5).	par 2-2
• in het beleid wordt uitgewerkt hoe de gemeente wil compenseren	par 2-2, 2-3
• het beleid gaat ook in op de collectieve voorzieningen	par 2-2, 2-33
• het beleid is gebaseerd op een afweging tussen het inzicht in de vraag (wat hebben de burgers nodig) en de beschikbaarheid van middelen (keuze voor speerpunten wordt afgewogen op basis indicatie beschikbaar budget Wmo)	par 2-3
• het beleid voor collectieve en individuele voorzieningen is eenduidig: voor mensen is het duidelijk wat onder welke voorzieningen valt en wanneer zij daar aanspraak op kunnen maken	par 2-3
• in beleidsregels is vastgelegd waar burgers aanspraak op kunnen maken	par 2-3
• in beleidsregels is vastgelegd in welke gevallen burgers aanspraak kunnen maken op een bepaalde voorziening (toegangscriteria/indicatie)	par 2-3
financiën	
• er is inzicht in de verwachte en gerealiseerde kosten en baten per prestatieveld	par 2-4
• de begrotingen zijn realistisch	par 2-4
• er is een duidelijk overzicht van de gemaakte kosten	par 2-4
• de financiële gegevens in de verschillende documenten kunnen onderling worden vergeleken	par 2-4

2-2 visie van Lansingerland op de Wmo

De basisgedachte over de Wmo in Lansingerland is dat iedereen aan de samenleving meedoet en dat inwoners worden aangesproken op eigen verantwoordelijkheid. Ondersteuning wordt pas geboden als het moet en geschiedt zoveel mogelijk op collectieve wijze. Deze 'Visie op de Wmo' is uitgewerkt in een verstrekkingenbesluit en een tweedelige beleidsnota Wmo, waarvan deel II niet door de raad is goedgekeurd. Vervolgens is in 2011 een nieuw beleidsplan opgesteld. Uit de beleidsdocumenten blijkt dat de gemeente zich een duidelijk traject van de ontwikkeling en invoering van de Wmo voor ogen heeft gehad. Wel stelt de rekenkamer vast dat in beide beleidsnota's het ontbreekt aan een duidelijk inzicht in wie er gebruik maken van welke voorzieningen en welke kosten er tot dan toe mee waren gemoeid. De gemeente heeft niet actief de regie genomen om het gehele beleid verder uitwerking te geven in concrete projecten. Ook het opstellen van nieuw beleid voor nieuwe taken (zoals de AWBZ) blijft achter. Dit beeld wordt door het maatschappelijk middenveld bevestigd. Als mogelijke oorzaak noemt het maatschappelijk middenveld de grote personele wisselingen bij de gemeente. De rekenkamer stelt vast dat de beschikbare beleids capaciteit tot november 2011 slechts 0,5 fte bedroeg en pas in juli 2012 is uitgebreid tot 2,3 fte. Daarnaast communiceert de gemeente ook weinig met het maatschappelijk middenveld waardoor de regie op een verdere uitwerking van het beleid verdwijnt.

In het collegeprogramma van 2007-2010 noemt de gemeente Lansingerland het een uitdaging om samen met de maatschappelijke partners een 'stad van maatschappelijke samenhang' te worden waarin 'iedereen mee doet'. Dit is ook de basisgedachte achter de invoering van de Wmo in Lansingerland. De gemeente Lansingerland heeft 2007¹⁰ als overgangsjaar gebruikt om alle benodigde processen op elkaar af te stemmen, zodat op 1 januari 2008 de Wmo in Lansingerland ingevoerd kon worden.

In zowel het collegeprogramma uit 2007 als in de 'Visie op de Wmo'¹¹ (2007) wordt de nadruk gelegd op het zoveel mogelijk voorkomen van de behoefte aan ondersteuning. Daarnaast is een belangrijke keuze gemaakt om inwoners aan te spreken op eigen verantwoordelijkheid en pas ondersteuning te bieden als het moet. Deze ondersteuning wordt vervolgens zoveel mogelijk op collectieve wijze aangeboden. De gemeente wil individuele ondersteuning zoveel mogelijk voorkomen. De uitgangspunten van de Wmo in het Collegeprogramma en de 'Visie op de Wmo' uit 2007 zijn als volgt verwoord:

1. Een gemeente met betrokken inwoners die meedoen en elkaar een handje helpen. Het motto van de Wmo staat centraal: Iedereen doet mee.
2. Alle burgers kunnen op een gelijkwaardige manier deelnemen aan alle aspecten van het dagelijks leven. Het uitgangspunt is dat algemene voorzieningen ook beschikbaar zijn voor mensen met een beperking. Toegankelijkheid zal bij het ontwikkelen en uitvoeren van nieuwe wijken en algemene

¹⁰ In 2007 is de Wmo landelijk ingevoerd. Dit was echter ook het jaar dat de gemeenten Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek en Bleiswijk zijn gefuseerd tot Lansingerland. Vanwege de fusie heeft Lansingerland voor een aantal wettelijke taken een jaar de tijd gekregen om deze als één geïntegreerd beleid vorm te geven. Dit was ook van toepassing op de Wmo-taak

¹¹ In 2007 heeft de gemeente een visie op de wijze waarop zij haar Wmo-taak wil uitvoeren vastgesteld. Dit is vastgelegd in het document 'Visie op de Wmo'.

voorzieningen een vanzelfsprekend gegeven zijn.

3. De balans zoeken tussen eigen verantwoordelijkheid en het ondersteunen van kwetsbare mensen. Minder gemeentelijke bemoeienis: "Zelfstandig als het kan, ondersteuning als het moet".

4. Door preventieve en algemene maatregelen de behoefte aan individuele ondersteuning zoveel mogelijk voorkomen. Collectieve voorzieningen gaan voor individuele verstrekkingen.

5. Klantgerichtheid: niet van het kastje naar de muur. Duidelijke informatie is belangrijk zodat inwoners die ondersteuning willen of nodig hebben de weg weten te vinden. Er komt één loket voor informatie, advies en cliëntenondersteuning op het gebied van wonen, welzijn en zorg.

6. De gemeente kan en wil het niet alleen regelen. In de rol van regisseur werkt de gemeente probleemgericht aan het voorkomen en oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

7. Doeltreffende en doelmatige voorzieningen: met hetzelfde geld meer doen.

8. Creatieve oplossingen en keuzes maken voor een houdbaar en betaalbaar stelsel van maatschappelijke ondersteuning waarbij het uitgangspunt is vastgesteld dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen: Er wordt uitgegaan van de wettelijk maximale eigen bijdragen en een hoge drempel voordat er toegang tot individuele voorzieningen is.

9. Marktwerking, maar niet ten koste van alles.

10. Op korte termijn werken aan de basis, op langere termijn werken aan de zorgzame samenleving.

De 'Visie op de Wmo' is uitgewerkt in een verstrekkingenbesluit en een tweedelige beleidsnota Wmo. Het verstrekkingenbesluit geeft aan waar de burger aanspraak op kan maken c.q. wel een financiële vergoeding voor kan ontvangen. De tweedelige beleidsnota geeft aan wat de gemeente Lansingerland tot speerpunten van het Wmo-beleid bestempelt en hoe zij dit verder wil vormgeven.

Deel 1 van de beleidsnota Wmo is in juli 2007 door de raad vastgesteld. Hierin is aangegeven dat op korte termijn de prioriteit ligt bij het mee laten doen van kwetsbare groepen, oftewel het toepassen van het compensatiebeginsel. Ook zegt het college aandacht te willen geven aan preventief jeugdbeleid, sociale samenhang en het stimuleren van actief burgerschap. De beleidskeuzes op korte termijn waren daarom: het opzetten van één loket voor informatie en advies, het opstellen van integraal beleid voor het compensatiebeginsel (wonen, welzijn en zorg en verstrekkingen voor individuele cliënten), het opbouwen van een professionele welzijnsorganisatie, en een integraal beleid sociale samenhang en preventief jeugdbeleid ontwikkelen. In de nota zijn vervolgens de beleidskeuzes aangaande het Wmo-loket en de aanbesteding van huishoudelijke hulp verder uitgewerkt.

De beleidsnota deel II van de gemeente Lansingerland uit 2008, 'Vervolg beleid en uitvoering', is nooit goedgekeurd door de raad vanwege de te hoge kosten die hierin waren opgenomen. In deze, niet vastgestelde nota wordt teruggeblikt op het eerste jaar Wmo. Ook worden de overige, uit beleidsdocument I resterende beleidskeuzes verder uitgewerkt¹². Hierbij gaat het om het bevorderen van sociale samenhang, preventief jeugdbeleid, integraal beleid voor het compensatiebeginsel en de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg. Daarnaast wordt voor de langere termijn aangegeven het beleid op mantelzorg en vrijwilligerswerk in de opvolgende jaren te gaan ontwikkelen.

¹² Het gaat hier om de uitwerking van de beleidskeuzes op korte termijn, die al in de beleidsnota deel 1 zijn benoemd.

In 2011 heeft de gemeenteraad wel het nieuwe “Beleidsplan Wmo 2011-2014, deel A’ vastgesteld. In dit document is aangegeven dat het gemeentelijk beleid zich in de komende jaren zal concentreren op vier speerpunten, namelijk:

- het inzetten op maximale eigen verantwoordelijkheid,
- het voeren van het gesprek als basis voor het arrangement dat aan voorzieningen wordt samengesteld,
- het versterken van algemene en collectieve voorzieningenniveau, en
- het ervoor zorg dragen dat de toegang tot voorzieningen zo eenvoudig als mogelijk en zo uitgebreid als nodig is geregeld.

Uit de beleidsdocumenten blijkt dat de gemeente zich een duidelijk traject van de ontwikkeling en invoering van de Wmo voor ogen heeft gehad. Wel stelt de rekenkamer vast dat in beide beleidsnota’s het ontbreekt aan een duidelijk inzicht in wie er gebruik maken van welke voorzieningen en welke kosten er tot dan toe mee waren gemoeid. Slechts voor een deel van de voorzieningen is het beroep op een aantal voorzieningen weergegeven. Ook onderbouwde langetermijnkostenramingen ontbreken. De gemaakte keuze voor speerpunten in het beleid is gebaseerd op de aanwezigheid van bestaande voorzieningen in plaats van op de behoefte van die desbetreffende en andere voorzieningen. Ook zijn de kosten voor het realiseren van een optimale spreiding niet mee gewogen bij het stellen van de beleidsprioriteiten. Een overzicht van de kosten per prestatieveld is nooit opgesteld.

Ook in de latere, bijgestelde uitwerkingen van de speerpunten van het Wmo-beleid (zoals de uitwerking van het collegeprogramma uit 2010 ‘Inwoners betrokken, betrokken inwoners’) ontbreekt het aan een duidelijk inzicht in de uitgaven en inkomsten per prestatieveld en een overzicht van de vraag naar voorzieningen gekoppeld aan de samenstelling van de doelgroep.

Na het vaststellen van het ontwikkel- en invoeringstraject van de Wmo heeft de gemeente niet actief de regie genomen om het gehele beleid verder uitwerking te geven in concrete projecten. In 2007 tot en met 2009 zijn verschillende, waaronder ook de wettelijk verplichte onderdelen van de Wmo ingevoerd. Voorbeelden van onderdelen die zijn ingevoerd zijn de compensatieplicht, horizontale verantwoording en de keuze bieden tussen het persoonsgebonden budget (PGB) of ontvangst van voorzieningen in natura. Een belangrijk project zoals het Wmo-loket is gerealiseerd. Echter nog niet alle beoogde maatregelen zijn ingevoerd. Zo is de gemeente Lansingerland al meer dan twee jaar bezig met de aanbesteding en totstandkoming van een steunpunt voor vrijwilligerswerk¹³. Ten aanzien van huiselijk geweld¹⁴

¹³ Dit betreft een uitwerking van prestatieveld 4 van de Wmo, namelijk het ondersteunen van mantelzorg en vrijwilligers. De gemeente heeft in 2007 zelf de organisatie van een steunpunt vrijwilligerswerk op zich genomen. In de “Nota lange termijnontwikkeling Steunstip Vrijwilligers” (2007) is onder meer aangegeven, dat “ter zijner tijd het steunpunt ingebed zal worden in een professionele welzijnsstichting”. Binnen de gemeente werd toen nog gedacht aan de oprichting van een brede welzijnsstichting in Lansingerland. Binnen de gemeente bleek vervolgens onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar om het coördinatorschap rond het Steunpunt binnen het gemeentehuis voldoende in te vullen. Daarom heeft het college op 4 november 2008 besloten vanaf 1 december 2008 een professionele coördinator voor het Steunpunt Vrijwilligers in te huren via de Stichting MEE Zuid-Holland Noord. Deze constructie heeft slechts 2,5 maand standgehouden. Vanaf maart 2009 heeft de gemeente wederom zelf de organisatie van het Steunpunt Vrijwilligers opgepakt. Begin 2010 is het college begonnen aan het verhelderen van haar visie op vrijwilligersbeleid. Na diverse aanpassingen heeft de raad op 8 september 2011 ingestemd met een definitieve versie van een Visiedocument vrijwilligersbeleid. Onderdeel van die visie is het uitbesteden van een coördinatie- en informatiepunt vrijwilligers. In het najaar van 2011 is de uitwerking van die uitbesteding opgepakt door het opstellen van een Programma van Eisen en is een procedure opgestart. Dat heeft geresulteerd in een besluit van het college op 15 mei 2012 om het coördinatie- en informatiepunt vrijwilligers uit te besteden aan Welzijn Lansingerland.

ontbreekt het sinds de invoering van de Wmo nog steeds aan een uitwerking van dit beleid, ondersteund door een lokaal team en de bij huiselijk geweld behorende protocollen. Ondanks signalen over huiselijk geweld¹⁵ heeft het college door andere prioriteiten (nieuw subsidiebeleid, kostenbesparingen Wmo) nog geen uitwerking hieraan kunnen geven. Doel is om dit eind 2012 gerealiseerd te hebben. Lansingerland is al wel aangesloten bij het Meldpunt Huiselijk geweld in de gemeente Rotterdam.

Het beeld van niet-actieve regievoering wordt in interviews met het maatschappelijk middenveld bevestigd. Projecten om het Wmo beleid verder uit te werken en in de praktijk vorm te geven komen volgens het maatschappelijk middenveld met regelmaat niet goed van de grond. Als belangrijk voorbeeld wordt het beleid huiselijk geweld en de totstandkoming van het steunpunt voor vrijwilligerswerk genoemd. Ook de overdracht van de AWBZ-cliënten naar de Wmo is als voorbeeld genoemd. Volgens organisaties uit het maatschappelijk middenveld loopt de gemeente Lansingerland achter ten opzichte van de omliggende gemeenten in haar voorbereidingen om de zorgvraag van die cliënten en het beschikbare aanbod in kaart te brengen. In de periode april-mei 2012 gaven de organisaties uit het middenveld aan dat het college nog niet wist over hoeveel cliënten het gaat en wat de lacunes zijn, terwijl andere gemeenten waar zij werkzaam zijn (bijvoorbeeld Krimpen aan de IJssel, Capelle aan de IJssel) al volop bezig waren om alles in kaart te brengen.

In het feitelijk wederhoor heeft het college aangegeven dat de gemeente Lansingerland al op 21 september 2011 de cijfers heeft gekregen van/via samenwerking met het Zorgkantoor DWO. Voor wat betreft de overdracht van AWBZ-cliënten geldt dat Lansingerland met de andere DWO gemeenten¹⁶ en met het zorgkantoor optrekt. Het zorgkantoor zal in 2013 nog actief de zorgtoewijzing voor de cliënten vervullen, alleen dan namens de gemeente. Volgens het college staat de voorbereiding voor de overdracht van cliënten goed in de steigers. Zo hebben vanaf oktober 2011 werkbezoeken plaatsgevonden en zijn er vanaf maart 2012 regionale werkgroepen en werktafels geweest. In februari, april en juni 2012 hebben bestuurlijke bijeenkomsten plaatsgevonden. Tot voor de val van het kabinet was het college vooral bezig met de voorbereiding van de transitie, daarna is het accent verlegd naar de transformatie. Alle DWO-organisaties voor zorg en welzijn (zoals Kwadraad, Steinmetz, GGZ Delfland, SWL) zijn door het college diverse keren uitgenodigd en praten sinds maart 2012 mee in werkgroepen. De organisaties voor zorg en welzijn hebben in interviews met de rekenkamer aangegeven dat de uitnodiging om mee te praten in Lansingerland op een (veel) later moment kwam dan in andere omliggende gemeenten hetgeen voor hen de indicatie gaf dat de gemeente relatief later dan andere gemeenten met de voorbereiding van de overdracht van AWBZ-cliënten is begonnen.

Als verklaring voor de niet-actieve regievoering geven de partners uit het maatschappelijk middenveld aan dat het niet zozeer aan de deskundigheid en bereidwilligheid van de mensen binnen de gemeente Lansingerland ligt, maar vooral aan het feit dat er veel personele wisselingen hebben plaatsgevonden. Hierdoor zijn er

¹⁴ Dit betreft de uitvoering van prestatieveld 7 van de Wmo, namelijk het bieden van maatschappelijke opvang.

¹⁵ In de afgelopen tijd zijn er voorbeelden te noemen van incidenten van huiselijk geweld, die duidelijk maken dat er iets moet gaan gebeuren voordat het uit de hand loopt.

¹⁶ DWO staat voor Delft, Westland en Oostland. De regio DWO bestaat uit de gemeenten Delft, Pijnacker-Nootdorp, Westland, Midden Delfland en Lansingerland.

bepaalde zaken blijven liggen. De rekenkamer stelt vast dat de beschikbare capaciteit inderdaad zeer beperkt is. De formatie tot november 2011 bestond uit 0,78 fte voor zowel Wmo als het gezondheidsbeleid. Dat is dus ongeveer 0,5 fte beleid voor de gehele Wmo (prestatievelden 1 tot en met 9). Vanaf november 2011 is er 0,89 fte beleids capaciteit bijgekomen. En onlangs, vanaf half juli 2012 is er een tweede beleidsmedewerker bijgekomen, ook voor 0,89 fte, die zich met name richt op de kostenkant. Dit houdt in dat pas vanaf juli 2012 2,3 fte beschikbaar is voor het opstellen en nader uitwerken van het Wmo-beleid.

Naast de beperkte beschikking over capaciteit communiceert de gemeente ook weinig met haar partners over het Wmo-beleid, zodat de regie op een verdere uitwerking van het beleid verdwijnt. Een voorbeeld hiervan is dat het college in het Wmo-beleidsplan 2011-2014 de intentie heeft uitgesproken dat de Wmo-consulenten samen met medewerkers van het maatschappelijk middenveld de intake en gesprekken met cliënten gaan voeren om te komen tot een compensatie van het probleem van de cliënt. Dit initiatief is niet met de partners besproken en is vooralsnog niet opgestart. In het feitelijk wederhoor is aangegeven dat de beperkte beschikbare capaciteit de reden is geweest van de beperkte communicatie. Op ambtelijk niveau is dit een logische verklaring. Het stopzetten van bestuurlijk overleg tussen wethouder en maatschappelijke organisaties sinds het aantreden van de nieuwe wethouder kan hier echter niet door worden verklaard en illustreert eveneens een beperkte communicatie over nieuwe ontwikkelingen en de ruimte die maatschappelijke organisaties krijgen om hierin met het college mee te denken.

2-3 beleid compensatiebeginsel

Op basis van de Wmo moet de gemeente voorzieningen treffen om mensen met beperkingen in staat te stellen een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan indien zij daar zelf wegens beperkingen en onvoldoende financiële middelen niet zelf in kunnen voorzien. In haar beleidsstukken heeft Lansingerland de nadruk gelegd op de zelfredzaamheid van de burger. Doelstelling is om in samenspraak met de burger een plan van aanpak vast te stellen om hun situatie te verbeteren. Lansingerland maakt daarbij onderscheid in individuele en collectieve voorzieningen. Deze indeling hanteert Lansingerland niet altijd scherp waardoor het risico bestaat dat mensen te gemakkelijk een individuele voorziening aanvragen.

Gemeenten hebben beleidsvrijheid in het uitvoeren van de Wmo en in het opstellen van de criteria voor het toekennen van voorzieningen. Alleen inkomensgerelateerd beleid is niet geoorloofd. In het meest recente beleidsplan voor de Wmo (2011-2014) schrijft het college hoe mensen in aanmerking kunnen komen voor de voorzieningen die in het kader van de Wmo worden aangeboden. De regels ten aanzien van het verstrekken van voorzieningen zijn vastgelegd in:

- *de Verordening Voorzieningen Wet maatschappelijke ondersteuning gemeente Lansingerland 2009,*
- *het Besluit Maatschappelijke ondersteuning Lansingerland 2012, en*
- *het gemeentelijk Verstrekkingsbeleid Voorzieningen Wmo 2012.*

Deze regels hebben voornamelijk betrekking op de toegang tot individuele verstrekkingen, ondanks dat de gemeente zo veel mogelijk collectief wil aanbieden. Voor collectieve voorzieningen is nog geen toegangstoets met bijbehorende toetscriteria vastgesteld.

2-3-1 inleiding compensatiebeginsel

Voor de doelgroep (van dit onderzoek) 'kwetsbare mensen', mensen met een beperking is het compensatiebeginsel¹⁷ van belang. Volledige compensatie vanuit de gemeente is daarbij overigens geen vereiste. De wet stelt dat de gemeente rekening kan houden met de capaciteit van bewoners om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien. Mensen die daar wegens beperkingen en onvoldoende financiële middelen niet zelf in kunnen voorzien, dient de gemeente echter te compenseren. Daartoe moet de gemeente beleid ontwikkelen en vaststellen hoe zij willen compenseren. Dat kan via individuele voorzieningen (bijvoorbeeld een rolstoel, een traplift, en huishoudelijke hulp). Met behulp van algemene voorzieningen kan de gemeente voorwaarden scheppen voor een verdere compensatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de toegankelijkheid van de openbare ruimte en voorzieningen, een maaltijdservice, een boodschappendienst en een klussendienst¹⁸.

2-3-2 uitgangspunten compensatiebeginsel volgens beleid

In paragraaf 2.2 is al genoemd dat de gemeente Lansingerland in haar beleidstukken van de afgelopen jaren sterk de nadruk legt op de zelfredzaamheid van de burger. Het aanbieden van individuele voorzieningen gebeurt alleen als er niets anders meer mogelijk is (visie op de Wmo Lansingerland). Dit komt overeen met het gedachtegoed uit 'De Kanteling'¹⁹ uit 2010. Al voor de landelijke trend om de zelfredzaamheid van de burger centraal te plaatsen heeft Lansingerland dit in het Wmo-beleid opgenomen. Eenzelfde geldt voor de wijze waarop de gemeente met de klant in gesprek wil gaan ('Het Gesprek'²⁰). In de niet door de raad vastgestelde beleidsnota deel II uit 2008 schreef het college al: 'We willen toe naar een dialoog met de klant om de klantsituatie en mogelijkheden in beeld te krijgen en op basis daarvan in samenspraak met de klant een aanpak vast te stellen'. Geprobeerd moet worden om de ondersteuningsbehoefte van de burger helder te krijgen en daarbij behorende oplossingen vast te stellen, zoals ook genoemd in het Beleidsplan Wmo 2011-2014. Het gemeentelijke beleid liep hiermee voor op de landelijke ontwikkelingen in de Wmo en vergde daardoor in de afgelopen jaren nauwelijks aanpassingen aan de landelijke ontwikkelingen.

¹⁷ Dit beginsel houdt in dat de gemeente voorzieningen moet treffen om mensen met beperkingen in staat te stellen een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan. Volgens de Wmo dienen alle soorten voorzieningen goed op elkaar aan te sluiten zodat zij samen de beperkingen van inwoners op deze vier gebieden kunnen compenseren.

¹⁸ In de gemeente Lansingerland zijn de maaltijdservice, de boodschappendienst en klussendienst door de gemeente gesubsidieerd door middel van een subsidie aan Stichting Welzijn Lansingerland.

¹⁹ De Kanteling is een project van de Vereniging van Nederlandse gemeenten dat erop gericht is gemeenten te ondersteunen bij het invullen van de compensatieplicht. De kanteling betreft een nieuwe manier van denken en doen, gericht op het realiseren van kansen voor kwetsbare burgers om volwaardig mee te doen aan de samenleving, zoveel mogelijk met behoud van eigen regie en autonomie. De kanteling beoogt een omslag te realiseren van het simpelweg behandelen van een aanvraag voor een standaardvoorziening naar een breed gesprek met de burger over participatie, waarbij individueel maatwerk centraal staat.

²⁰ In de Wmo staat 'het gesprek' genoemd als het belangrijkste instrument van de gemeente om de verborgen vraag van cliënten te achterhalen. Het gaat erom dat de beleidsmedewerkers in een informele setting (bij voorkeur de eigen woonomgeving) gaan praten over hun ondersteuningsbehoefte. Daarbij moet worden onderzocht wat nu de werkelijke vraag is. Bijvoorbeeld: gaat het echt om die scootmobiel of juist om het contact met andere mensen waarvoor men denkt een scootmobiel nodig te hebben.

type voorzieningen

De voorzieningen die een gemeente binnen het compensatiebeginsel moet treffen, kunnen volgens de wet algemeen en individueel van aard zijn. Algemene voorzieningen zijn voorzieningen die voor alle inwoners van de gemeente van belang kunnen zijn (bijvoorbeeld de toegankelijkheid van de openbare ruimte). Individuele voorzieningen worden aan een bepaalde doelgroep aangeboden, hetzij op individuele basis (op maat), hetzij op collectieve basis (aan de gehele groep). De gemeente Lansingerland stuurt binnen de Wmo niet zozeer met algemene voorzieningen. Hiervoor komen immers alle inwoners in aanmerking. Zij richt haar Wmo-beleid voornamelijk op de individuele voorzieningen. Deze omvatten zowel de individuele als de collectieve basis. In haar beleidsdocumenten spreekt Lansingerland over individuele en collectieve voorzieningen:

- **Individueel:** hieronder vallen de voorzieningen die aangeboden worden aan individuen; de burger die op zoek is naar 'zorg op maat'. Hiervoor is een indicatie van de gemeente nodig.
- **Collectief:** hieronder worden de voorzieningen verstaan die voor een grotere groep burgers met een beperking van toepassing zijn. In het beleidsplan 2011-2014 staat aangegeven dat voor collectieve voorzieningen toegangscriteria gelden, omdat ze er voor bepaalde doelgroepen zijn en door de gemeente worden gesubsidieerd. Andere groepen kunnen hier soms ook wel gebruik van maken, maar dan tegen kostprijs, zo stelt het plan. De rekenkamer heeft geen specifieke toegangscriteria kunnen achterhalen.

In onderstaande tabel zijn voorbeelden van de drie soorten voorzieningen opgenomen.

tabel 2-2: Voorbeelden soorten voorzieningen

thema	algemeen	collectief	individueel
begeleiding en ondersteuning		• Alzheimercafé • doelgroepgerichte trainingen (bijvoorbeeld 'leven met chronische ziekte')	• ambulante behandeling en begeleiding voor psychische problemen • psychosociale hulpverlening
vervoer	openbaar vervoer	Beltax (collectief vervoer voor mensen met een indicatie)	scootmobiel/rolstoel
praktische hulp	• voorlichting • lenen/huren van verpleegartikelen	tijdelijk en volledige overname zorg mantelzorger	• hulp bij het huishouden • klussendienst/boodschappendienst
veiligheid	voorlichting over veiligheid in en om het huis	telefooncirkel (dagelijks telefonisch contact tussen senioren)	persoonsalarmering

wonen	aanbod reguliere huurwoningen	aangepaste woningen en verblijfsmogelijkheden voor een specifieke doelgroep	• aanpassingen aan huidige woning • ondersteuning bij verhuizing naar een woning die meer geschikt is gezien de beperkingen
ontmoeting en activiteiten	ontmoetingsplekken voor ouderen en jongeren	• ontmoetingsinloop voor mensen met psychische problemen • cursussen, trainingen en • publieksvoorlichting voor mensen met psychische problemen	dagbesteding voor mensen met verstandelijke beperking

Bron: Informatiegids Wet maatschappelijke ondersteuning – Een wegwijzer voor zorg, hulp en activiteiten in Lansingerland in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (januari 2010)

Bovenstaande tabel is opgenomen in de informatiegids over de Wmo die Lansingerland aan haar inwoners verstrekt. De beschrijving van het onderscheid in collectieve en individuele voorzieningen is helder (toegangscriteria of indicatie), maar komt niet overeen met het overzicht van Wmo-voorzieningen dat via de informatiegids Wmo en de website van de gemeente aan de inwoners wordt gecommuniceerd. Daarin zijn meer individuele voorzieningen opgenomen, dan de voorzieningen waarvoor wordt geïndiceerd. Ook komen de voorbeelden uit de informatiegids niet overeen met de genoemde voorbeelden op de website van de gemeente. Voorzieningen worden de ene keer als collectief aangegeven en de andere keer als individueel. Voor de Beltax is bijvoorbeeld een indicatie nodig (en dus een individuele voorziening), maar staat in de informatiegids aangemerkt als collectieve voorziening²¹. Anderzijds is voor door de gemeente in een pilot gesubsidieerde vrije inloopdagbesteding ook een indicatie nodig²² terwijl deze voorziening zich richt op een grote groep mensen en meer vrij toegankelijk zou moeten zijn. Bovendien staan in de Wmo-informatiegids voorzieningen aangegeven die eigenlijk onder de AWBZ vallen. Bij navraag lijkt de gemeente zelf het onderscheid tussen deze voorzieningen ook niet erg scherp te trekken. De voorlichting van de gemeente maakt voor bewoners daarom niet duidelijk wanneer zij in aanmerking komen voor een collectieve of individuele voorziening. De rekenkamer signaleert dat hierdoor de mogelijkheid bestaat dat burgers gemakkelijker een voorziening zullen aanvragen vanuit het idee geen indicatie nodig te hebben en vervolgens teleurgesteld deze niet kunnen ontvangen (bijvoorbeeld bij de Beltax).

²¹ In het feitelijk wederhoor is aangegeven dat voor de Beltax een indicatie nodig is om daar kosteloos (behoudens instaptarief) mee te kunnen rijden en in die zin individueel. Het is echter collectief omdat ook elke ander burger met de Beltax kan zonder indicatie, maar dan tegen kostprijs

²² Voor dit project zijn toegangscriteria bepaald. Dit is via het subsidiebeleid geregeld

2-3-3 in aanmerking komen voor voorzieningen

Gemeenten hebben beleidsvrijheid in het uitvoeren van de Wmo en in het opstellen van de criteria voor het toekennen van voorzieningen. Het Rijk laat de gemeente bijvoorbeeld vrij in het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage en de criteria tot het heffen ervan. Alleen inkomensgerelateerd beleid (in algemene zin) is niet geoorloofd.

In het meest recente beleidsplan voor de Wmo (2011-2014) schrijft de gemeente hoe mensen in aanmerking kunnen komen voor de voorzieningen die in het kader van de Wmo worden aangeboden. De regels ten aanzien van het verstrekken van voorzieningen zijn vastgelegd in:

- de Verordening Voorzieningen Wet maatschappelijke ondersteuning gemeente Lansingerland 2009,
- het Besluit Maatschappelijke ondersteuning Lansingerland 2012, en
- het gemeentelijk Verstrekkingsbeleid Voorzieningen Wmo 2012.

Verordening Voorzieningen Wet maatschappelijke ondersteuning gemeente Lansingerland 2009

In de verordening zijn de individuele en collectieve voorzieningen opgenomen die bij de gemeente kunnen worden aangevraagd, onderverdeeld naar de vier terreinen waarop het compensatiebeginsel geldt. Daarnaast is beschreven hoe voorzieningen kunnen worden aangevraagd en is een hardheidsclausule opgenomen. Belangrijke bepalingen zijn:

- “een voorziening wordt slechts toegekend wanneer deze als de ‘goedkoopst adequate voorziening’ kan worden aangemerkt”. Dat betekent dat de voorziening moet aansluiten bij de behoefte van de aanvrager (waarbij rekening wordt gehouden met wat de aanvrager zelf de meest passende oplossing vindt) maar niet onnodig duur mag zijn;
- voorzieningen worden niet toegekend wanneer deze ‘algemeen gebruikelijk’ zijn. Hieronder wordt verstaan voorzieningen waarover de belanghebbende, gelet op diens individuele omstandigheden, ook zonder diens handicap of beperking zou kunnen beschikken. Het gaat om voorzieningen die verkrijgbaar zijn in de reguliere handel, die niet speciaal voor mensen met beperkingen zijn bedoeld en die niet aanzienlijk duurder zijn dan vergelijkbare producten met hetzelfde doel. In de bijlage bij het verstrekkingsbeleid is een overzicht opgenomen van deze voorzieningen. (voorbeelden zijn douchebeugels, verhoogd toilet, aanschaf brommer en aanschaf reguliere buggy);
- individuele voorzieningen kunnen worden verstrekt in natura, als financiële tegemoetkoming, als forfaitair bedrag²³ of als persoonsgebonden budget;
- er kan een eigen bijdrage voor de voorzieningen worden geheven”.

Besluit Maatschappelijke ondersteuning Lansingerland 2012 en gemeentelijk Verstrekkingsbeleid Voorzieningen Wmo 2012²⁴

De regels in de verordening, het besluit Maatschappelijke ondersteuning en het verstrekkingsbeleid betreffen criteria voor de individuele voorzieningen.

²³ Vast bedrag voor bepaalde kosten die niet gespecificeerd hoeven te worden.

²⁴ Met ingang van 1 juli 2012 is het Besluit Maatschappelijke ondersteuning Lansingerland van toepassing. Voor die tijd was het besluit uit 2009 geldig. Eenzelfde geldt voor het gemeentelijk Verstrekkingsbeleid. Belangrijke verschillen zitten in de vergoeding van het aantal zones voor de Beltax en de mate waarin voorzieningen algemeen gebruikelijk zijn verklaard en het invoeren van een eigen bijdrage.

Een overzicht van de regels en normbedragen met betrekking tot de financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen is opgenomen in het verstrekkingenbeleid en in het Besluit maatschappelijke ondersteuning. De belangrijkste punten hieruit zijn:

- Voor gebruikmaking van het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (de Beltax) wordt een vergoeding verstrekt voor een maximum aantal zones per jaar. Met ingang van 1 januari 2013 en bij nieuwe aanvragers vanaf 1 juli 2012 worden maximaal 300 zones vergoed.
- Uitgezonderd van een eigen bijdrage zijn rolstoelen, individuele vervoersvoorzieningen, noodzakelijke woningaanpassingen en roerende woonvoorzieningen, vergoeding in de kosten van onderhoud en reparatie, vergoeding voor tijdelijke huisvesting en huurderwing, en verhuis- en inrichtingskosten. Maar, met uitzondering van de Beltax, zijn voor de overige individuele voorzieningen geen eigen bijdragen opgenomen.
- Het primaat verhuizen wordt toegepast als de noodzakelijke woningaanpassing, conform het criterium goedkoopst adequaat, duurder is dan € 20.000,-. Verhuizen kan daarnaast de aanbeveling genieten wanneer elders al een aangepaste woning beschikbaar is. Bij het afwegen van verhuizen versus woningaanpassing houdt de gemeente onder andere rekening met sociale omstandigheden zoals de binding van de aanvrager met de buurt, de nabijheid van vrienden en familie en beschikbare mantelzorg.
- Bij het beoordelen van de aanvraag voor een individuele voorziening wordt rekening gehouden met de algemene gezondheidstoestand en beperkingen van de aanvrager, de woning en woonomgeving, het psychisch en sociaal functioneren, de sociale omstandigheden en de ondersteuningsbehoefte.

Bij aanvang van het onderzoek was nog het besluit uit 2009 van toepassing. In dit besluit stond opgenomen dat voor gebruikmaking van het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (de Beltax) rekening werd gehouden met de hoogte van het inkomen van de aanvrager. Personen met een inkomen dat hoger is dan twee keer de bijstandsnorm konden niet tegen een gereduceerd tarief van deze voorziening gebruik maken. Over deze inkomenseis voor collectief vervoer bestond tijdens het uitvoeren van dit onderzoek een landelijke discussie. Deze discussie richtte zich op de wenselijkheid van het hanteren van inkomenscriteria bij het toekennen van voorzieningen. Op basis van een uitspraak van de Hoge Raad in januari 2012 is toen besloten dat gemeenten geen inkomenseisen mogen stellen bij het toekennen van voorzieningen. De gemeente Lansingerland heeft hier vervolgens direct en op een juiste manier op gereageerd door alle getroffen cliënten aan te schrijven en hen op de hoogte te stellen van dit besluit van het Rijk. In haar communicatie met de cliënten heeft het college gewezen op deze verandering in het beleid en is de mogelijkheid geboden om opnieuw een aanvraag voor het collectief vervoer te doen. Het gemeentelijke beleid is vervolgens aangepast aan de wettelijke voorschriften. Inmiddels is met de inwerkingtreding van het besluit Maatschappelijke opvang 2012 dit punt geheel achterhaald.

Zoals aangegeven richten de verordeningen en besluiten zich met name op de toegang tot individuele voorzieningen. Ondanks het feit dat het college zoveel mogelijk collectieve voorzieningen wil aanbieden zijn in de gemeentelijke beleidsstukken geen criteria aangetroffen voor de toegang tot de collectieve voorzieningen (met uitzondering van de Beltax). Door middel van subsidies voor collectieve voorzieningen wordt ingezet op de uitvoering van het beleid voor doelgroepen en / of criteria voor collectieve voorzieningen. Wel wordt in het beleidsplan Wmo 2011 - 2014 aangegeven

dat in de toekomst een toegangstoets voor collectieve voorzieningen gebruikt zal worden. Navraag bij de gemeente leerde dat er nu nog geen echte toegangstoets met bijbehorende toegangscriteria op collectieve voorzieningen zijn. Wel zijn bepaalde activiteiten bedoeld voor bepaalde doelgroepen, zo geeft de verantwoordelijke afdeling voor de Wmo aan. De overweging van de gemeente is dat het aanbod aan collectieve voorzieningen ten goede moet komen aan de mensen die dat echt nodig hebben. Of een toegangstoets het beste middel is om de voorzieningen ook in te zetten en daarmee betaalbaar te houden voor de meest kwetsbare groepen is voor het college “nog de vraag”. In het nieuwe subsidiebeleid (2014) wil de gemeente hier ook een antwoord op formuleren.

2-4 financieel belang

De Wmo betreft een open einde regeling. Om grip te kunnen houden op het budget, reëel te kunnen begroten en te kunnen sturen is het noodzakelijk dat er een goed inzicht is per prestatieveld in de kosten die worden gemaakt. Dit inzicht ontbreekt in Lansingerland. De gemeente beschikt niet over een overzicht van uitgaven per prestatieveld. Begrotingen vallen onderling niet te vergelijken en ook de jaarrekeningen bieden weinig extra inzicht. In 2011 heeft een analyse van de kostenstijgingen op individuele voorzieningen plaatsgevonden. In de afgelopen periode blijken de kosten voor individuele verstrekkingen flink te zijn gestegen met als resultaat jaarlijks een tekort aan beschikbaar budget. Zo is in 2011 voor de individuele verstrekkingen alleen al € 4 miljoen aan kosten begroot en uiteindelijk voor € 4,5 miljoen gerealiseerd. Doordat het college niet standaard beschikt over een volledig en correct overzicht van de begrote en geraamde kosten en de aan de rekenkamer gepresenteerde kostenoverzichten fouten bevatten, is de interpretatie van gegevens over de kosten moeilijk.

De Wmo regelt het compenseren van kwetsbare groepen binnen de samenleving en heeft daardoor het karakter van een openeinderegeling. Een openeinderegeling wil zeggen dat er geen financiële grens wordt gesteld aan wat de gemeenten daar in een jaar aan moeten uitgeven. De compenseringsplicht blijft gelden. Kort gezegd: als iemand een rolstoel nodig heeft moet deze worden vergoed. Indien de aanvraag gegrond is kan de gemeente niet weigeren deze rolstoel te vergoeden, ook al hebben ze feitelijk geen budget er meer voor ingeraamd. Gegeven het openeinde karakter van de regeling is het voor de gemeente Lansingerland des te belangrijker om goed inzicht te hebben in de jaarlijkse uitgaven aan de Wmo om zodoende realistische begrotingen te kunnen opstellen en binnen het gemeentelijk beschikbare budget te kunnen blijven.

Om het financieel belang vast te kunnen stellen heeft de rekenkamer de verschillende beleidsdocumenten geanalyseerd. Zowel de begrotingen als de verantwoordingen bieden niet een helder inzicht in de begrote en gerealiseerde kosten per prestatieveld. Ook de onderliggende beleidsdocumenten bieden geen inzicht. Zo ontbreekt het in de Beleidsnota deel 1 aan een overzichtelijke weergave van kosten. In de paragraaf begroting staan wel €2.835.405 als structurele uitgaven en inkomsten genoemd. Deze cijfers zijn gebaseerd op de kadernota uit 2006 en maken niet inzichtelijk waaraan het geld precies wordt uitgegeven en hoe zich dit verhoudt tot de nieuw gekozen uitgangspunten van het beleid. In de begroting 2009-2012 vindt meer een opbouw naar prestatieveld plaats en wordt vanaf 2012 jaarlijks €819.000 begroot.

De totale lasten van het programma Maatschappelijke Ondersteuning zijn in 2011 ongeveer € 9,6 miljoen. Daarnaast zijn ook nog Wmo-gelden opgenomen in delen van de programma's Jeugd en Actief in Lansingerland. Het is niet inzichtelijk hoeveel alle uitgaven en investeringen voor de Wmo samen omvatten. Daarbij moet worden

opgemerkt dat de gemeentebegroting vanwege landelijke richtlijnen over hoe de begroting moet worden opgesteld niet conform Wmo-systematiek is ingedeeld. Deze toedeling naar de Wmo-systematiek en een overzicht per prestatieveld voor sturingsdoeleinden kan wel op de beleidsdocumenten worden toegepast. In Lansingerland heeft dit niet plaatsgevonden. Wel is in het 'Beleidsplan Wmo 2011 – 2014' gekozen voor een andere weergave van de financiële gegevens dan in de begroting. In dit beleidsdocument geeft de gemeente Lansingerland met anders opgebouwde cijfers aan dat in 2011 € 4,1 miljoen beschikbaar is voor individuele voorzieningen. Dit betreft de voorzieningen: huishoudelijke hulp, woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen. De interne organisatiekosten zijn hierin niet meegenomen. Voor de collectieve voorzieningen is volgens het beleidsplan € 0,3 miljoen beschikbaar²⁵. De onderbouwing van deze begroting ontbreekt en het wordt niet duidelijk gemaakt waarom het budget voor collectieve voorzieningen veel lager is dan het budget voor individuele voorzieningen, terwijl het beleidsuitgangspunt primair collectieve voorzieningen is.

Doordat de cijfers in de verschillende onderliggende documenten steeds uit andere onderdelen zijn opgebouwd en ook de verschillen in de opbouw niet duidelijk zijn, is geen goede vergelijking over de budgetontwikkeling door de jaren heen mogelijk.

Een duidelijk overzicht van de gemaakte kosten ontbreekt eveneens. Wel bleek uit de jaarverslagen dat de kosten voor Wmo hoger lagen dan initieel geraamd. Navraag van de rekenkamer leerde dat de gemeente niet beschikt over een overzicht van de gemaakte kosten per prestatieveld. In 2011 heeft het ontbreken van inzicht in de kosten ertoe geleid dat de gemeente een kostenanalyse heeft laten uitvoeren. Deze kostenanalyse heeft alleen betrekking op prestatievelden 5 en 6 (individuele en collectieve voorzieningen) en is op 17 april 2012 in de Commissie Samenleving besproken. In de kostenanalyse staat aangegeven dat de werkelijke uitgaven op individuele Wmo-voorzieningen tussen 2008 en 2011 een flinke stijging lieten zien, waardoor jaarlijks een tekort ontstond²⁶. Zo is in 2011 € 4 miljoen begroot en circa €4,5 miljoen uitgegeven. In de kostenanalyse is het volgende beeld aan de raad gegeven. Daarbij moet wel rekening worden gehouden dat de gerealiseerde uitgaven betrekking hebben op de stand van zaken op 23 februari 2012 (dus mogelijk waren nog niet alle facturen verwerkt)²⁷.

²⁵ In de betreffende beleidsnota zijn niet de subsidiebedragen van alle prestatievelden meegenomen.

²⁶ De begroting bleef de afgelopen jaren gelijk.

²⁷ In een e-mail van 22 augustus 2012 heeft het college aan de rekenkamer laten bevestigen dat de werkelijke kosten alle kosten over 2011 betreffen, waarin ook alle facturen zijn verwerkt.

tabel 2-4: kosten individuele wmo-voorzieningen 2011 (x 1000 €)

	primair begroot	werkelijke kosten (23-2-'12)
Wmo huishoudelijke zorg	1.502	1.636
Wmo persoonsgebonden budget	307	432
hospice	-	17
woonvoorzieningen	554	503
vervoersvoorziening	201	107
mybility / Beltax	780	832
rolstoelen	781	983
<i>totaal uitgaven</i>	<i>4.124</i>	<i>4.510</i>

Bron: kostenanalyse individuele Wmo-voorzieningen, besproken op 17 april 2012 in de Cie. Samenleving

De rekenkamer Lansingerland heeft echter meerdere realisatiecijfers ontvangen, die niet met elkaar te vergelijken zijn. Zo liet een ontvangen uitdraai over Werk, Inkomen en Zorg uit 2011²⁸ geen overschrijding van het beschikbare budget van 2011 zien. De verschillen met de cijfers uit de kostenanalyse waren relatief groot. Uit latere correspondentie met de medewerkers blijkt echter dat deze verkregen uitdraai die wordt gebruikt als sturingsinformatie foutief was. Ook is toen naar voren gekomen dat in de (hierboven weergegeven) rapportage aan de raad de wijzigingen naar aanleiding van de najaarsnota 2011 niet in de begrotingscijfers zijn meegenomen. Dit houdt in dat de primaire begrotingscijfers zoals gepresenteerd aan de raad in de kostenanalyse niet geheel correct waren. Alhoewel de verschillen op basis van de najaarsnota niet groot zijn en de realisatiecijfers wel correct blijken, wordt door deze verschillen en de foutieve uitdraaien van realisatiecijfers duidelijk dat het college niet standaard beschikt over een volledige en correct overzicht van de begrote en geraamde kosten op basis waarvan zij kan sturen. Dit bemoeilijkt de interpretatie van de gegevens over de kosten.

2-5 toekomst

In 2011 is een kostenanalyse over de Wmo uitgevoerd. Hieruit bleek dat het beschikbare budget wordt overschreden. Om de overschrijding terug te dringen stelt het college voor om: structurele oplossingen (zoals wijzigingen in de toekenning van voorzieningen) en quick wins (zoals betere inkoopcontracten) in te voeren maar ook om realistischer te begroten. De eerste wijzigingen in de uitvoering gaan in per 1 januari 2013. Een inzichtelijke onderbouwing van het realiteitsgehalte van de beoogde besparingen van deze maatregelen ontbreekt. Het is daardoor onduidelijk of de genoemde maatregelen voldoende waarborgen bevatten dat het toekomstig geplande budget voor de Wmo toereikend zal zijn

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven heeft het college van B en W in 2011 een analyse van de kosten voor de Wmo uitgevoerd. Uit deze analyse bleek het beschikbare budget voor de Wmo te worden overschreden. Per type individuele

²⁸ Bron: uitdraai realisatiegegevens afdeling WIZ (dd 7 februari 2012), waarin aantallen aanvragen en kosten over de maanden in 2011 zijn aangegeven (uitdraai gemaakt van de maand december 2011; eerdere maanden zijn definitief, december betreft dan voorlopige cijfers).

verstrekking wordt aangegeven welke kosten in de afgelopen periode zijn gemaakt en in hoeverre het beschikbare budget is overschreden.

Als redenen voor het jaarlijkse tekort geeft het college de stijging van de aantallen cliënten, de betere bekendheid met Wmo en de korting op de rijksbijdrage.

Op basis van de analyse worden er oplossingen voorgesteld om de uitgaven terug te dringen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in structurele oplossingen, quick wins maar ook het meer realistisch gaan begroten van de uitgaven (van € 3,6 mln naar € 4,5 mln, conform de uitgaven in 2011). Op basis van deze aanpassingen wil de gemeente proberen de kosten voor de Wmo te reduceren. Deze voorstellen moeten per 1 januari 2013 ingaan. Voor nieuwe aanvragen voor een voorziening is de regeling al met ingang van 1 juli 2012 ingegaan. Belangrijke wijzigingen in dit bezuinigingsvoorstel zijn:

- er is nu alleen een eigen bijdrage huishoudelijke hulp. Men gaat ook een eigen bijdrage voor scootmobiel of woonvoorzieningen heffen;
- de eerste 2 uur huishoudelijke verzorging voor mensen jonger dan 75 jaar wordt algemeen gebruikelijk verklaard (en wordt dus niet meer vergoed);
- het aantal te reizen zones met collectief vraagafhankelijk vervoer (de Beltax) wordt verlaagd van 350 naar 300.

In de analyse van de kostenoverschrijding staan nog meer opties beschreven om te komen tot een kostenreductie. Van deze voorstellen moeten de beleidsambtenaren nog onderzoeken hoe deze in de praktijk vorm zouden kunnen worden gegeven. Van geen van de voorgestelde maatregelen wordt een inzichtelijke onderbouwing van de verwachte bezuiniging gegeven²⁹. In het feitelijk wederhoor is aangegeven dat de kosten zijn vergeleken met de landelijke gemiddelden. De verschillen daartussen zijn als na te streven (mogelijke) besparing opgenomen. De rekenkamer merkt op dat het vergelijken met landelijk gemiddelden en hopen dat die besparing wordt gerealiseerd geen onderbouwing is van de mate waarin het gegeven de lokale context aannemelijk dat een besparing ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Of de genoemde maatregelen dan ook voldoende waarborgen bevatten dat het toekomstig geplande budget voor de Wmo toereikend zal zijn en dat de kosten niet zullen worden overschreden is niet duidelijk.

²⁹ Er staat in de kostenanalyse nergens vermeld hoe ze tot bepaalde ramingen zijn gekomen. Zo wordt bijvoorbeeld in de kostenanalyse aangegeven dat het beperken van collectief vervoer (zones terugbrengen van 350 naar 175 en het uitsluiten van zonegebruik voor ziekenhuis en doktersbezoek en uitbreiding van 3B bus) en het algemeen gebruikelijk verklaren van een aantal voorzieningen (eerste 2 uur huishoudelijke hulp, boodschappen doen, woningaanpassingen en nadere mogelijkheden) een besparing van circa € 200.000 moeten gaan opleveren in 2012. Hoe aan het bedrag van € 200.000 is gekomen blijft onduidelijk. Zo is wel het zonetarief bekend maar wist men niet welk aandeel van de gemaakte ritten het een bezoek aan een zorginstelling betrof. Eenzelfde geldt voor de uren boodschappen doen en uitbreiding 3B bus). Daar waar de onderbouwing al niet inzichtelijk is, wordt de haalbaarheid al helemaal onzeker. Temeer omdat de voorgestelde wijzigingen uiteindelijk anders zijn vormgegeven: zo is het maximum aantal zones niet teruggebracht naar 175 maar naar 300 en is de eerste 2 uur huishoudelijke hulp niet voor iedereen maar alleen voor mensen onder de 75 algemeen gebruikelijk verklaard. Hoe dit zich vertaalt naar mogelijke bezuinigingen is niet bekend.



3 uitvoering

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de uitvoeringsprocedure besproken van de Wmo, betrekking hebbende op de deelvragen 2 tot en met 4.

2 *Hoe heeft de gemeente Lansingerland de processen met betrekking tot de collectieve en individuele voorzieningen ingericht, ten aanzien van:*

a Informatie en advies?

b De aanvraagprocedure?

c De indicatiestelling?

3 *Hoe verlopen deze processen in de praktijk?*

4 *Waarborgen deze processen de toegankelijkheid van deze voorzieningen?*

Informatie over de opzet en uitvoering van de processen zijn verkregen uit documenten, interviews met de verantwoordelijke ambtenaren en gesprekken met het maatschappelijk middenveld en aanvragers van een voorziening. In deze laatste categorie hebben we met bijna 50 cliënten zelf gesproken. De groep cliënten bestaat uit mensen die in de periode 2010-2011 een individuele voorziening hebben aangevraagd bij de gemeente. Aan een deel van de cliënten was de gevraagde voorziening niet toegekend; aan het merendeel van de groep was deze wel toegekend (gelijk aan de gemeentelijke aanvraagstatistieken heeft circa 80% de voorziening ontvangen en 20% niet). Tot slot is gebruik gemaakt van het jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek Lansingerland van de SGB³⁰.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen worden de normen uit tabel 3-1 gebruikt.

³⁰ Landelijk wordt jaarlijks per gemeente een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder gebruikers van de Wmo. Dit tevredenheidsonderzoek wordt uitgevoerd door de SGB. De gemeente ontvangt jaarlijks deze rapportage waarin de eigen scores worden vergeleken met de landelijke referentiegroep. Ook is in de bijlage een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de scores binnen de gemeente over de laatste drie jaren heen. De laatste beschikbare rapportage is van 2010.

tabel 3-1: normen toegankelijkheid

de toegankelijkheid van de voorzieningen	behandeld in:
• de gevolgde procedures garanderen dat de voorzieningen toegankelijk zijn voor ieder die daarvoor in aanmerking komt	par 3-1 tm 3-3
• iedere burger kan terecht voor informatie en advies; de toegankelijkheid is gewaarborgd	par 3-1
• de informatieverstrekking en de advisering gebeuren deskundig en klantvriendelijk	par 3-1
• de contactpunten voor het aanvragen en indiceren van een voorziening zijn goed bereikbaar voor de cliënten (o.a. locatie, reisduur, infrastructuur)	par 3-2, 3-3
• de contactpunten en voorzieningen zijn voor meerdere doelgroepen beschikbaar	par 3-2, 3-3
• de beoordeling van de aanvraag en de indicatiestelling geschiedt deskundig en klantvriendelijk	par 3-2, 3-3
• bij de beoordeling van de aanvraag en de indicatie wordt gewerkt via de beleidsprincipes	par 3-2, 3-3
• bij de beoordeling van de aanvraag en de indicatie wordt ook de 'vraag achter de vraag' onderzocht (de kanteling wordt toegepast)	par 3-2, 3-3
• het proces van aanvraag en indicatiestelling is helder voor de aanvrager	par 3-2, 3-3
• in het proces van aanvraag en indicatiestelling worden de regels uit het beleid en de relevante verordeningen nageleefd	par 3-2, 3-3
• de eigen bijdrage van cliënten mag niet zodanig hoog zijn dat het de cliënten beperkt om een voorziening te ontvangen	par 3-2
• er wordt geen inkomensgrens gehanteerd	par 3-2

De normen zijn ontleend aan de Wmo (inzake de beschikbaarheid en toegankelijkheid en inkomensgrens), de beleidsvisie van de gemeente. Normen over klantvriendelijkheid en deskundigheid en toegankelijkheid zijn afgeleid van de uitgangspunten van het 'Concept Antwoord'³¹ wat de gemeente Lansingerland ambieert om uit te voeren.

3-2 informatie en advies

3-2-1 informatie en advies in opzet

Het verstrekken van informatie en advies is niet concreet in beleid uitgewerkt. Vastgesteld is dat er sprake moet zijn van één loket. Meer concreet moet dit vorm krijgen in een coördinatiepunt, waarbij een vast contactpersoon per klant wordt toegewezen en waarbij het Wmo-team (loketmedewerkers en Wmo-consulenten) samenwerken met de ouderenadviseurs, de MEE-consulenten³². Doordat er geen formele procedures en organisatieinrichting is vastgesteld ontbreekt het aan waarborgen dat de informatievoorziening en de advisering toegankelijk, deskundig en klantvriendelijk is.

Volgens de uitgangspunten in het collegeprogramma en de "Visie op de Wmo" (2007) hoort de gemeente klantgericht te zijn: "niet van het kastje naar de muur. Duidelijke informatie is belangrijk zodat inwoners die ondersteuning willen of nodig hebben de

³¹ Dit betreft een programma voor overheidsorganisaties om de kwaliteit en dienstbaarheid van de eigen organisatie te verbeteren. Hieruit is ook de één loketgedachte aan ontleend.

³² MEE-consulenten zijn medewerkers van de stichting MEE. De stichting MEE ondersteunt mensen met een beperking.

weg weten te vinden”. Ook werd genoemd: “Er komt één loket voor informatie, advies en cliëntenondersteuning op het gebied van wonen, welzijn en zorg”.

In de tweede Wmo-beleidsnota (Wmo Beleidsnota deel II, 2008) is vervolgens uitgewerkt hoe het loket zou moeten worden ingericht om de toegankelijkheid, klantvriendelijkheid en de deskundigheid te waarborgen. Doordat de raad de beleidsnota niet heeft goedgekeurd is de beschreven procedure en organisatieinrichting geen formeel, staand beleid geworden. Ook in de daaropvolgende beleidsnota ‘Beleidsplan Wmo 2011-2014, Deel A’ is niet concreet geregeld hoe de informatie en adviesfunctie moet worden ingericht. Wel is aangegeven dat er sprake moet zijn van één coördinatiepunt, één vast contactpersoon per klant en zoveel mogelijk aansluiten bij de huidige werkwijze (een samenwerkingsverband tussen de Wmo-consulenten, de ouderenadviseurs, de MEE-consulenten en de loketmedewerkers).

Niet goedgekeurde concept loket inrichting

In de tweede Wmo-beleidsnota (Wmo Beleidsnota deel II, 2008) stond beschreven dat het loket moet bestaan uit:

- een frontoffice (een loketmedewerker);
- een midoffice, (bestaande uit externe klantadviseurs, te weten ouderenadviseurs, een adviseur van MEE, Algemeen maatschappelijk werk, GGZ en het Steunpunt mantelzorg);
- een backoffice (Wmo-consulenten).

De front- en midoffice vormen samen het ‘loketteam’. Het loketteam heeft als taak te signaleren, klanten bespreken, terugkoppelen en monitoren. Nieuwe ontwikkelingen, trends, signalen en problemen moeten in onderling overleg worden besproken.

De frontoffice (loketmedewerkers) geeft informatie en handelt eenvoudige vragen direct af. Bij complexere vragen verwijzen de loketmedewerkers door naar de midoffice, waar de klantadviseurs (maatschappelijk middenveld) werken. Zij verkennen de hulpvraag verder en begeleiden de klant bij verdere afhandeling. Zowel bij de loketmedewerkers als bij de klantadviseurs staat vraagverheldering centraal; in het eerste geval vraagverheldering in de breedte (wat speelt er op de diverse leefgebieden van de klant), in het tweede geval vraagverheldering in de diepte (wat is de precieze aard en omvang van het probleem).

De loketmedewerkers hebben elke zes weken overleg met de klantadviseurs (midoffice) om casuïstiek van complexe cliënten door te nemen en actuele ontwikkelingen binnen de betrokken organisaties te bespreken. Veel van de cliënten van de front- en midoffice maken gebruik van collectieve voorzieningen die worden geleverd door de partners uit het maatschappelijk middenveld (de organisaties waar de klantadviseurs werken). De problematiek is regelmatig complex en een deel van de cliënten valt te kwalificeren als zorgmijders.

Voor het proces betekent dit dat een vraag binnenkomt bij de frontoffice (via een bezoek, een telefoontje of een e-mail). De frontoffice handelt deze zelf af indien het een eenvoudige vraag betreft. Indien het meer complex is, verwijst de frontoffice door naar de midoffice. Voor de levering van concrete, individuele diensten en producten verwijzen zowel de front- als de midoffice door naar de backoffice.

De backoffice (Wmo-consulenten) levert diensten en producten. De Wmo-consulenten behandelen de aanvraag van individuele voorzieningen. Het merendeel van deze aanvragen betreft een concrete vraag naar één of meerdere producten/diensten gericht op individuele voorzieningen zoals een vervoersvoorziening, hulp in de huishouding of een woningaanpassing. De problematiek van de cliënten

is veelal niet complex in de zin van zorgmijdend gedrag en psychische problematiek. Wel kan er sprake zijn van een complex ziektebeeld waarbij veel voorzieningen nodig zijn om te compenseren.

Doordat er geen duidelijke procedure en organisatieinrichting is vastgesteld voor de wijze waarop informatie en advies wordt gegeven heeft het college geen waarborgen ingebouwd om de informatievoorziening deskundig en klantvriendelijk te laten geschieden en in de toegankelijk voor een ieder te voorzien.

3-2-2 informatie en advies uitgevoerd in de praktijk

Het bestaan van een Wmo-loket waar mensen terecht kunnen met vragen wordt door cliënten belangrijk gevonden. De bekendheid met de rol van de gemeente en het Wmo-loket is goed. Door de Wmo-loketmedewerkers wordt de bekendheid actief gestimuleerd. Ook de bereikbaarheid van de gemeente en het Wmo-loket is goed. De meeste vragen over de Wmo worden per telefoon gesteld. Volgens het klanttevredenheidsonderzoek van 2010 is een ruime meerderheid (85%) (zeer) tevreden over de telefonische en/of fysieke bereikbaarheid van het Wmo-loket.

De toegang tot de Wmo-consulenten wordt door aanvragers ook als goed omschreven met de kanttekening dat de beperkte tijdsduur van het telefonisch spreekuur voor verbetering vatbaar is. Hierdoor zijn de Wmo-consulenten iets minder toegankelijk. De klantvriendelijkheid en betrokkenheid van de Wmo-consulenten en Wmo-loketmedewerkers wordt als zeer prettig ervaren door de cliënten. Ook hier zijn echter nog enkele punten ter verbetering genoemd door de cliënten. Door het in de praktijk hanteren van de scheiding van frontoffice en de consulenten loketmedewerkers moeten mensen voor het vragen van informatie of advies eerst bij een brede publieksbalie of aan de telefoon hun verhaal uitleggen. Dit wordt als weinig klantvriendelijk gezien. Cliënten van de Wmo hebben meer privacy nodig. Hun problematiek is persoonlijk en van gevoelige aard zodat het niet als prettig wordt ervaren om dit binnen gehoors- en zichtafstand van derden te bespreken. Ook zijn de medewerkers van receptie, publieksbalie (en deels Wmo-loket) niet genoeg geschoold in deze specifieke problematiek en kunnen niet altijd deskundig op vragen anticiperen.

bestaan Wmo-loket

Uit het klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat mensen het belangrijk vinden dat er een Wmo-loket is waar zij terecht kunnen met vragen over de Wmo. Bijna alle respondenten vinden dit belangrijk (94%) en slechts 6% vindt dit onbelangrijk.

bekendheid

De bekendheid van de rol van de gemeente met de Wmo is groot, zo blijkt uit de interviews met cliënten. Veel van hen hebben in de krant gelezen dat ze bij de gemeente een voorziening kunnen aanvragen. Anderen hebben hierover gehoord via de 'kennismakingsdag voor nieuwe inwoners' bij de gemeente, via internet (al dan niet via de kinderen die het hebben uitgezocht), of gehoord via kennissen. Een klein percentage (circa 20%) wist niet waar ze terecht moesten voor hun vraag, maar zijn doorverwezen vanuit de huisarts dan wel ziekenhuis of revalidatiecentrum.

De Wmo-loketmedewerkers bevorderen actief de bekendheid van het loket door dit bij professionals in het veld (zoals huisartsen) aan te kaarten. Ook onderhouden zij actief een netwerk binnen het maatschappelijk middenveld (bijvoorbeeld thuiszorg, welzijnswerk en ouderenwerk) van de gemeente. Door de contacten met professionals en het middenveld weten deze welke rol de gemeente speelt en verwijzen zij hun

cliënten door naar de gemeente als zij andere voorzieningen nodig hebben die de eigen zorgverlener niet kan leveren.

telefoon en internet

Om in contact te komen met de Wmo-medewerkers moeten bewoners naar het algemene nummer bellen van de gemeente, waarna zij doorverbonden kunnen worden. Het Wmo-loket heeft geen apart telefoonnummer. Telefonische vragen komen dan ook in eerste instantie binnen bij het callcenter van de gemeente. Daar worden enkelvoudige vragen (zoals het opvragen van aanvraagformulieren) direct door de medewerkers van het callcenter worden afgedaan³³. Meer complexe vragen worden doorgezet naar het Wmo-loket (algemene informatie of complexere problematiek) of direct naar de Wmo-consulenten (als het gaat om een aanvraag voor een individuele voorziening). De meeste vragen die binnenkomen bij het loket, worden telefonisch gesteld. Dit zijn er gemiddeld vijftien per dag.³⁴ Daarnaast ontvangt het loket ongeveer drie keer per dag mensen die binnenlopen met een vraag, en gemiddeld twee vragen die per e-mail worden gesteld.

De Wmo-consulenten hebben een eigen telefonisch spreekuur. Mensen die informatie en advies willen over individuele voorzieningen, kunnen de Wmo-consulenten 's ochtends tussen 9.00 en 10.00 uur bereiken. Uit de interviews met cliënten blijkt dat dit tijdsbepaalde spreekuur de weg naar advies over individuele voorzieningen wat moeilijker maakt. Cliënten die moeilijk ter been zijn en thuis moeten wachten op hulp om hen uit bed te halen, zijn niet altijd in staat voor 10 uur te bellen. Ook cliënten die werken zijn niet altijd in de gelegenheid op dit tijdstip contact op te nemen met de Wmo-consulent. Mensen die al eerder contact hebben gehad met een Wmo-consulent maken dan ook vaak rechtstreeks een (bel-)afspraak met hun contactpersoon en ervaren daardoor minder de beperking van het spreekuur.

Ook op internet is er informatie beschikbaar. Dit is terug te vinden onder het kopje 'Wmo', bij zorg en welzijn. Echter, bewoners die niet op de hoogte zijn van de term 'Wmo', zullen niet direct vinden waar ze naar op zoek zijn. Alleen de Beltax heeft een apart menu onder 'zorg en onderwijs'. De overige individuele voorzieningen niet. De bewoners kunnen via het zoekscherm terecht komen bij de juiste webpagina. Vanuit de cliënteninterviews is vernomen dat veelal de kinderen van oudere aanvragers de informatie op internet hebben opgezocht. Onder de cliënten die zelf via het internet de benodigde informatie hebben opgezocht heerste een positief beeld van de beschikbaarheid van informatie.

Volgens het klanttevredenheidsonderzoek van 2010 is een ruime meerderheid (85%) (zeer) tevreden over de telefonische en/of fysieke bereikbaarheid van het Wmo-loket.

fysieke bereikbaarheid

Het Wmo-loket is ondergebracht in het servicepunt Berkel en Rodenrijs in het gemeentehuis. Hierdoor is de fysieke bereikbaarheid goed. Bewoners weten waar het gemeentehuis is, en kunnen daar met openbaar vervoer en eigen vervoer goed komen.

³³ De rekenkamer heeft dit ook getoetst door zelf diverse malen naar het algemeen nummer te bellen met vragen over voorzieningen of het aanvragen daarvan. Als aanvraagformulieren voor een voorziening nodig waren werden deze na ons gesprek met de callcentermedewerker toegestuurd.

³⁴ Cijfers over aantallen vragen en bezoeken zijn aangeleverd door de verantwoordelijke afdelingen.

Klanten uit een andere kern dan Berkel en Rodenrijs kunnen een vergoeding aanvragen voor een taxi naar het gemeentehuis indien zij geen eigen vervoer hebben en niet van het openbaar vervoer gebruik kunnen maken. Vanuit de cliënten zijn er zorgen geuit over de bereikbaarheid van het nieuwe gemeentehuis. Deze locatie is niet goed bereikbaar met het openbaar vervoer. Veel cliënten voorzien een probleem als zij daar in de toekomst voor een gesprek moeten langskomen.

Het fysieke Wmo-loket in het gemeentehuis is geen loket waar mensen zelfstandig op af kunnen stappen. Mensen die binnenkomen met een vraag die valt onder het terrein van de Wmo, stellen deze vraag eerst aan de receptie. De receptiemedewerkers zijn getraind in het beoordelen van deze vragen. Gaat het om een eenvoudige vraag, dan verwijst de receptie mensen naar de brede publieksbalie, die deze vragen afhandelt. De brede publieksbalie fungeert dan als frontoffice en neemt de plaats in van de gespecialiseerde Wmo-loketmedewerkers. Betreft het een meer complexe vraag of bestaat het vermoeden dat er achter de gestelde vraag bepaalde problemen schuilen die de vraagsteller niet direct benoemt, dan verwijst de receptie door naar het Wmo-loket. Dit is elke werkdag bemand tussen negen en vijf. Tot 13.00 uur kunnen mensen binnenlopen. Daarna spreken de medewerkers klanten op afspraak. In specifieke gevallen, waarbij duidelijk blijkt dat er een individuele aanvraag moet worden ingediend, verwijst de receptionist of in tweede instantie de publieksbalie door naar de Wmo-consulenten.

De receptie en de publieksbalie zijn (volgens de medewerkers van het Wmo-loket, geïnterviewden uit het maatschappelijk middenveld en geïnterviewde cliënten) niet de juiste plekken om Wmo-vragen neer te leggen. Het gaat om een gevoelige doelgroep met vaak meerdere problemen. De Wmo-klant is een heel ander soort klant dan de andere mensen die aan de publieksbalie komen. Vaak ligt hetgeen ze willen vragen gevoelig en is er meer aan de hand dan de klant in eerste instantie aan geeft. Meerdere cliënten hebben aangegeven dit als een barrière te ervaren. Zij durven niet alle problemen te bespreken binnen gehoors- en zichtafstand van derden. Dit wordt bevestigd vanuit het maatschappelijk middenveld die cliënten kennen die op basis van hun problematiek afhaken bij het zoeken van hulp vanwege het ervaren van gebrekkige privacy voor het bespreken van hun persoonlijke (gevoelige) situatie. Voorbeelden van gevoelige situaties zijn mensen met schuldproblematiek als gevolg van hun beperking, mensen met psychische problematiek, maar ook mensen die om ondersteuning bij terminale zorgverlening moeten vragen bij de publieksbalie. Als mensen dit eerst moeten uitleggen alvorens toegang te krijgen tot de Wmo-consulent en een separate kamer kan dat schrijnende situaties opleveren. Ook de inrichting van het nieuwe gemeentehuis lijkt deze situatie zich niet op te lossen. Ook hier komen alle burgers weer bij een zelfde loket binnen. Wanneer een cliënt een gesprek krijgt met een Wmo-loket medewerker of Wmo-consulent, zijn daar in eerste instantie open ruimten voor beschikbaar. Ook in deze opstelling zullen cliënten niet graag vrijuit over privéproblemen praten. Zorgorganisaties geven in hun interviews aan dat Wmo-clianten gehoord moeten worden in een aparte kamer, zodat er rustig een privé gesprek gevoerd kan worden. Iedere aanvraag verloopt namelijk anders en men weet van te voren niet hoe dit zal verlopen. Voor een optimale vraagverheldering is de privacy van groot belang.

deskundigheid en klantvriendelijkheid

De loketmedewerkers trainen de medewerkers van receptie, publieksbalie en het callcenter in het herkennen van de vragen die thuis horen bij het Wmo-loket. Uit de

interviews met cliënten is gebleken dat de doorverwijzing goed loopt. Wel is genoemd dat niet alle medewerkers deskundig genoeg zijn om de vraag achter de vraag te kunnen herkennen. Zowel vanuit het maatschappelijk middenveld als vanuit de cliënten is dit in interviews aangegeven. Dit geldt met name voor de medewerkers van de receptie, het call-center en de publieksbalie. In mindere mate werd dit ook van toepassing verklaard voor de medewerkers van het Wmo-loket. De medewerkers van het loket hebben geen achtergrond in de zorg of hulpverlening. Wel zijn zij bekend met de sociale kaart van de gemeente Lansingerland, beschikken over een netwerk binnen het maatschappelijk middenveld in de gemeente en zijn geschoold in gesprekstechnieken. Cliënten zijn dan ook tevreden over de informatie en het advies dat zij krijgen van de medewerkers van het Wmo-loket. Externe partners merken echter dat doorverwezen cliënten meer of andere problemen hebben dan in eerste instantie geconstateerd is bij door de Wmo-consulenten of het Wmo-loket. Een gerichte achtergrondopleiding in de zorg is volgens hen wel relevant. In relatie tot de beoogde doorvoering van de Kanteling (het herkennen van de vraag achter de vraag) is in de interviews aangegeven dat de deskundigheid van met name de medewerkers aan de publieksbalie en de Wmo-consulenten een punt van aandacht zal moeten worden.

Door alle geïnterviewde cliënten is aangegeven dat zij erg tevreden zijn over de klantvriendelijkheid en de betrokkenheid van de Wmo-loketmedewerkers en de Wmo-consulenten.

3-2-3 toekomst

Lansingerland wil in de toekomst een werkwijze hanteren waarbij alle vragen op één centraal punt binnenkomen. Daartoe wil de gemeente één team samenstellen, waarin de eigen medewerkers samenwerken met externe organisaties. De externe organisaties zijn niet van dit voornemen op de hoogte gesteld

In de toekomst wil de gemeente toe naar een werkwijze waarbij alle vragen bij één centraal punt binnenkomen. Vanuit dat centrale punt vindt vraagverheldering plaats en wordt, indien nodig, een gesprek met de klant geregeld als eerste stap in het traject om te komen tot een oplossing voor het door de klant aangedragen probleem. De intake, gespreksvoering, het opstellen van een arrangement en de monitoring gebeuren door het 'Wmo-team', waarin de huidige Wmo-consulenten, Wmo-loketmedewerkers, ouderenadviseurs en MEE-consulenten³⁵ gaan samenwerken. Vragen voor het team komen binnen bij een Wmo-coördinatiepunt, dat ook informatie verleent (Wmo beleidsplan 2011-2014)³⁶.

Uit interviews blijkt dat een aantal partijen van het mid-office (Stichting Ouderen Welzijn Lansingerland en stichting MEE) niet betrokken zijn bij het opstellen van de nieuwe plannen voor de Wmo. Aan hen is een rol toegekend, zonder dat er met hen overleg is geweest of zij die rol wel willen en kunnen uitvoeren³⁷. Een andere partij (Kwadraad) is juist verdwenen uit de beleidsplannen. Dit kan een gevolg zijn van de grote organisatorische afstand tussen beleid en uitvoering (zie kader).

³⁵ Dit zijn medewerkers van de Stichting MEE. Stichting MEE biedt ondersteuning bij leven met een beperking.

³⁶ Het Wmo beleidsplan 2011-2012 is in mei 2011 vastgesteld.

³⁷ De betrokken organisaties hebben inmiddels zelf voorgesteld dat de gemeente hen meeneemt in het gesprek. Deze dringende aanbeveling van hun kant is opgenomen in het beleidsplan van de gemeente.

inbedding Wmo in gemeentelijke organisatie

Het Wmo-beleid valt onder de dienst Economische en Maatschappelijke ontwikkeling (EMO). De uitvoering van het Wmo-beleid is echter ondergebracht bij verschillende diensten. Zo is het Wmo-loket en daarmee de uitvoering van collectieve voorzieningen ingedeeld bij de dienst Economische en Maatschappelijke ontwikkeling. De Wmo-consulenten en de individuele voorzieningen zijn echter ingedeeld bij de dienst Publiekszaken.

De scheiding van de uitvoering van de Wmo heeft een historische oorsprong. Vroeger vielen Wmo-consulenten en het Wmo-loket onder de voormalige afdeling Werk, Inkomen en Zorg. Bij de reorganisatie is besloten het Wmo-loket onder te brengen bij de dienst Economische en Maatschappelijke Ontwikkeling. Men was van mening dat het individuele voorzieningenteam, evenals de publieksbalie, meer aan sloot bij de algemene dienstverlening naar bewoners toe. Het Wmo-loket was meer gericht op een bredere invulling van de Wmo.

De gemeente is van plan het Wmo-loket weer over te dragen aan de afdeling Publiekszaken. Hierdoor vallen de Wmo-consulenten en het Wmo-loket weer onder de zelfde dienst. De afdeling EMO zal dan uitsluitend een beleidsafdeling zijn. Tijdens het besluitvormingsproces is tevens aan de orde geweest het Wmo-voorzieningen pakket (dus zowel het Wmo-loket als de Wmo-consulenten) onder de afdeling EMO te laten vallen. Men wilde echter dat de afdeling EMO uitsluitend een beleidsafdeling zou worden. Daarom is hiervan afgezien. Ook is in het proces aan de orde geweest om de gehele Wmo-voorzieningen verlening uit te besteden aan het maatschappelijk middenveld. Te verwachten moeilijkheden met subsidiestromen en belangenverstrengeling hebben ervoor gezorgd dat hiervan werd afgezien.

3-3 aanvraagprocedure

3-3-1 formele regels aanvraagprocedure

In de verordening en het besluit over de Wmo-voorzieningen is opgenomen hoe de formele procedure voor een individuele aanvraag moet worden vormgegeven. Voorbeeld hiervan is het vastleggen van een bezwaartermijn en het kunnen opvragen van aanvullende informatie. Er zijn geen procedurele bepalingen geformuleerd voor het aanvragen van collectieve voorzieningen. Voor zowel individuele als collectieve voorzieningen ontbreekt het aan procesbeschrijvingen die weergeven welke activiteiten (uitvoeringswerkzaamheden) door de loketmedewerkers en consulenten moeten worden verricht.

In de verordening en het besluit over de voorzieningen Wmo zijn de kaders voor de beoordeling van aanvragen voor een voorziening vastgelegd. Beide (de verordening en het besluit) zijn alleen op individuele voorzieningen gericht.

In de verordening³⁸ staat uitgelegd hoe de procedure met betrekking tot individuele voorzieningen vormgegeven dient te worden. Hier staat ook genoemd dat cliënten altijd een aanvraagformulier moeten gebruiken.

³⁸ 'Hoofdstuk 7 het verkrijgen van voorzieningen en het motiveren van besluiten'

“Dat betekent dat er altijd een eerste handeling van de kant van de aanvrager noodzakelijk is: er moet eerst een aanvraag worden ingediend. Een persoon uit de doelgroep van deze wet kan dus niet verwachten dat vanuit de gemeente op eigen initiatief iets in zijn of haar richting wordt ondernomen. In dit artikel is bepaald dat de aanvraag plaats dient te vinden op een daartoe beschikbaar gesteld aanvraagformulier” (verordening voorzieningen Wmo, Lansingerland, 2009).

Daarnaast staat in de verordening beschreven hoe omgegaan wordt met inlichtingen, onderzoek, advies en beschikking. Zo kan de aanvrager opgeroepen worden in persoon te verschijnen, op een door het college te bepalen plaats en tijdstip. Als het nodig is moet de aanvrager bereid zijn zich te laten onderzoeken door een of meer daartoe aangewezen deskundigen. Ook mag de gemeente om advies vragen. De aanvrager moet tevens inzage geven in zijn/haar medische situatie, inkomen, woonsituatie en andere noodzakelijke gegevens om de aanvraag te kunnen beoordelen. Er mag niet meer gevraagd worden dan noodzakelijk (verordening voorzieningen Wmo, Lansingerland, 2009). Daarnaast staat in de procedurele bepalingen genoemd dat wijzigingen doorgegeven moeten worden en wordt beschreven wanneer de gemeente voorzieningen mag intrekken of terugvorderen.

Er is geen beslistermijn opgenomen waarbinnen de gemeente een besluit moet hebben genomen over de aanvraag³⁹. Wel staat in Artikel 7.3 van het Besluit Wmo genoemd dat, in situaties waarin niet binnen de wettelijk gestelde termijn van 8 weken besloten kan worden, het college gerechtigd is om de beslistermijn met een redelijke termijn te verlengen. Dit mag bij een ingrijpende woningaanpassing 20 weken zijn. Bij de andere voorzieningen mag deze termijn van 8 weken met maximaal 13 weken verlengd worden.

Naast de vastlegging van deze procedurele bepalingen is de rekenkamer geen andere bepalingen tegengekomen die betrekking hebben op de uitvoeringsprocedure voor de aanvraag van individuele voorzieningen. Ook waren er bij de start van dit onderzoek geen procesbeschrijvingen opgesteld, voor de uitvoeringswerkzaamheden van de Wmo-consulenten en Wmo-loket medewerkers. Wel werkt de gemeente Lansingerland op dit moment aan de beschrijving van het nieuwe werkproces, zoals dat is aangekondigd in het Wmo beleidsplan 2011-2014. De resultaten hiervan heeft de rekenkamer nog niet ontvangen (1 juli 2012).

Voor de aanvraagprocedure van collectieve voorzieningen zijn in het geheel geen procedurele bepalingen opgesteld. Daardoor is bijvoorbeeld nergens formeel vastgelegd waar en hoe collectieve voorzieningen aangevraagd kunnen worden. Ook is niet formeel in een uitvoeringsprocedure vastgelegd of de gemeente een rol heeft en zo ja, hoe de gemeente handelt bij een aanvraag voor een collectieve voorziening.

Zoals eerder genoemd wil de gemeente zich meer gaan richten op de ‘vraag achter de vraag’. Bij de aanvraagprocedure dient de Wmo-loket medewerker, maar vooral ook de Wmo-consulent door te vragen en de problemen van de cliënt integraal te benaderen (Wmo beleidsplan 2011-2014). Ook in de beleidsnota Wmo uit 2008 staat: “we willen

³⁹ Dit is wel het geval in de modelverordening van de VNG. Hierin moet voor elke voorziening vastgelegd worden binnen welke termijn de gemeente een besluit dient te hebben genomen.

toe naar een dialoog met de klant om de klantsituatie en mogelijkheden in beeld te krijgen en op basis daarvan in samenspraak met de klant een aanpak vast te stellen". Er behoort een 'gesprek aan de keukentafel' plaats te vinden, waardoor de consulent optimaal inzicht heeft in de behoeften van de cliënt. Deze wens om te komen tot een meer integrale benadering en het aangaan van de dialoog is (nog) niet in een procedurebeschrijving vastgelegd.

3-3-2 aanvraagprocedure in de praktijk

Voor toegang tot collectieve voorzieningen kan men zowel bij de zorgaanbieders als bij het Wmo-loket terecht. De zorgaanbieders beoordelen veelal de aanvraag opnieuw omdat de verkregen informatie vanuit het Wmo-loket ontoereikend is om het juiste zorgaanbod te kunnen bepalen. Voor de individuele voorzieningen geldt dat de aanvraag door de Wmo-consulenten in behandeling wordt genomen. Elke aanvraag wordt bevestigd en het merendeel van de aanvragen wordt binnen een week beoordeeld. Cliënten zijn tevreden over de behandelduur evenals over de ondersteuning vanuit de Wmo-consulenten. Zij ervaren de consulenten als betrokken. Wel ervaart men de deskundigheid niet altijd als optimaal. Beleid op het achterhalen van de 'vraag achter de vraag' wordt (nog) niet in de praktijk gebracht.

collectieve voorzieningen

Collectieve voorzieningen zoals de dagopvang, inloopavonden en het Alzheimercafé, worden in de praktijk bij zowel het Wmo-loket als rechtstreeks bij de partners in het maatschappelijk middenveld aangevraagd. Via internet zoeken bewoners vaak zelf uit bij wie ze zich het beste kunnen melden. Ook komen zij via doorverwijzing van bijvoorbeeld kennissen, de woningbouw, GGZ of huisarts bij de juiste (collectieve) voorziening terecht. Als mensen zich bij het Wmo-loket melden, worden zij door de loketmedewerkers naar de juiste zorgaanbieder begeleid.

Wanneer door het Wmo-loket is verwezen naar een collectieve voorziening als bijvoorbeeld de dagopvang, wordt een vorm van indicatie meegegeven. De zorginstellingen doen de intake veelal over omdat de verkregen informatie over de zorgvraag en eventuele verborgen behoefte niet volledig is. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat het benodigde zorgaanbod niet optimaal aansluit bij wat is geïndiceerd. De zorginstellingen geven aan dat een beperkt ingevulde indicatiestelling veelal komt door een gebrek aan indiceringservaring bij de loketmedewerkers.

individuele voorzieningen

Wanneer de behoefte van de cliënt duidelijk is, en dit alleen het aanvragen van een individuele voorziening betreft, kunnen cliënten telefonisch of bij de brede publieksbalie een formulier opvragen. Wanneer de cliënt nog geen Wmo-voorziening heeft, krijgt de cliënt een algemeen Wmo-formulier en een formulier voor de betreffende voorziening. Ook biedt de gemeente de mogelijkheid dat de cliënt via internet de aanvraag kan doen. Wanneer de behoefte van de cliënt nog niet concreet is kan (op verzoek van de cliënt of vanuit initiatief van de consulent) een gesprek met een Wmo-consulent worden ingepland. In meerdere interviews met cliënten heeft de rekenkamer vernomen dat dit ook heeft plaatsgevonden. Daarnaast helpen regelmatig partijen uit het maatschappelijk middenveld de cliënt met de aanvraag van individuele voorzieningen door bijvoorbeeld samen met hen een aanvraagformulier in te vullen. Een voorbeeld hiervan is de ouderenadviseur die iemand helpt een thuiszorgvoorziening of woonaanpassing aan te vragen.

duur van behandeling

De Wmo-consulenten nemen de aanvraag in behandeling. Het in behandeling nemen wordt altijd schriftelijk bevestigd aan de aanvrager. Daarin staat ook de reactietermijn van acht weken benoemd, met de mogelijkheid tot verlenging. Het blijkt dat het merendeel van de aanvragen binnen één week wordt afgerond. Slechts bij beoordeling door een derde vergt de beoordeling in sommige gevallen meer tijd. In haar onderzoek onder cliënten is de rekenkamer geen gevallen tegengekomen waarvan de beoordeling zelf langer duurde dan de aangegeven acht weken. De levering van de voorziening door de producent kan nog wel wat langer duren, maar ook daar waren de cliënten in de interviews tevreden over. Over de wachttijd tussen het aanvragen van de voorziening en de ontvangst van de voorziening is men in alle jaren ook redelijk tevreden, zo blijkt uit het landelijke klanttevredenheidsonderzoek. In 2010 was 81% (zeer) tevreden⁴⁰. Het percentage aanvragers dat hier (zeer) ontevreden over is, schommelt in alle jaren tussen de 19 en 25 procent.

ondersteuning bij de aanvraag

Volgens de jaarlijkse tevredenheidsonderzoeken over de Wmo, zijn de aanvragers in Langsingerland tevreden over de toegang tot ondersteuning. In de afgelopen vier jaar was de tevredenheid over de wijze van behandeling van de aanvraag, deskundigheid van medewerkers, informatie over afhandeling en het tijd nemen voor de aanvraag telkens boven de tachtig procent (zeer tevreden of tevreden). Dit beeld is in de interviews met de cliënten bevestigd. De Wmo-consulenten worden beschreven als betrokken medewerkers met het hart op de goede plaats. In het klanttevredenheidsonderzoek scoort de behandeling bij de aanvraag ook het hoogst. 88% van de responden was daar (zeer) tevreden over⁴¹. De deskundigheid van medewerkers wordt iets minder gewaardeerd. In Lansingerland is 84% (zeer) tevreden over de deskundigheid terwijl het landelijk percentage op 92% ligt. Uit interviews met het maatschappelijk middenveld blijkt dat de mensen waar een Wmo-cliënt mee spreekt wel getraind moeten zijn om een aanvraag te kunnen analyseren en signalen te constateren. Een goede combinatie van trainingen is:

- het herkennen van psychiatrische stoornissen;
- hoe om te gaan met mensen met een laag IQ;
- het houden van kantelingsgesprekken, zodat een goed onderscheid gemaakt kan worden tussen individuele en collectieve voorzieningen en dat de vraag achter de vraag wordt gesteld. Met name het herkennen van psychiatrische stoornissen en het omgaan met mensen met een laag IQ lijkt in de praktijk nog problemen te geven.

vraag achter de vraag

Het gedachtegoed achter de Kanteling is nog niet doorgevoerd. De brede publieksbalie en Wmo-consulenten zijn nog niet erg bezig met de 'vraag achter de vraag' te achterhalen. Dit terwijl dit type benadering al sinds 2008 in de beleidsstukken is genoemd. Uit interviews met de ambtenaren, het maatschappelijk middenveld en met cliënten blijkt dat de brede benadering van 'de vraag achter de vraag' bij het Wmo-loket veel meer op het netvlies staat dan bij de Wmo-consulenten. Het Wmo-loket is al langer bezig met de brede benadering van cliënten, waarbij de vraag achter de vraag centraal staat en waarbij geput wordt uit een breder palet van producten en diensten. Volgens de respondenten denken de Wmo-consulenten meer vanuit het aanbod en is

⁴⁰ In de referentiegroep was 88% (zeer) tevreden en 12% (zeer) ontevreden.

⁴¹ Voor de referentiegroep is 92% hier (zeer) tevreden over.

een bredere benadering nog niet aan de orde. Uit een kleine helft van de interviews met cliënten is gebleken dat er geen gesprek thuis is geweest waarin de consulent heeft besproken welke problemen zich nog meer voordoen en of het aangevraagde product wel het goede antwoord is op het probleem waarmee de cliënt kampt. Dit beeld wordt onderschreven in interviews met maatschappelijke organisaties die stellen dat een huisbezoek van de gemeente aan Wmo-cliënten weinig voorkomt.

Ook speelt de publieksbalie een rol bij eventuele doorverwijzing naar Wmo-loket of Wmo-consulent. De publieksbalie valt tevens onder de dienst Publiekszaken en heeft 'de Kanteling' nog niet doorgevoerd in hun werkwijze. Wanneer een klant om een rolstoel vraagt, komt het voor dat de publieksbalie nu alleen een formulier geeft, en ze niet doorverwijst naar het Wmo-loket of consulent. Daardoor wordt er niet doorgevraagd op eventuele bredere problematiek. Het personeel van de publieksbalie is ook niet specifiek getraind in het herkennen van een bredere problematiek (psychiatrische stoornissen, laag IQ en het beoordelen van de vraag achter de vraag).

3-4 de toekenningsprocedure (indicatiestelling)

3-4-1 de toekenningsprocedure in opzet

Voor het toekennen van collectieve voorzieningen zijn er geen procesbeschrijvingen en wordt er nog geen toegangstoets gebruikt (zoals in het beleidsplan Wmo 2011-2014 wordt beoogd). Er zijn geen concrete prestatieafspraken over de te realiseren output gemaakt met aanbieders van collectieve voorzieningen. Het ontbreekt aan inzicht in de effecten die de geleverde zorg hebben opgeleverd. Voor externe indicatiestellers⁴² van individuele voorzieningen is geen concrete procesbeschrijving voor handen.

De toekenningsprocedure voor collectieve voorzieningen en de indicatiestelling voor individuele voorzieningen is (net als de aanvraagprocedure) niet vastgelegd in de beleidsstukken. Wel is de gemeente momenteel (eerste helft 2012) bezig met procesbeschrijvingen waarin dit wordt vastgelegd.

toegangstoets collectieve voorzieningen

Momenteel zijn er (nog) geen procesbeschrijvingen voor het toekennen van collectieve voorzieningen. Dit geldt met name voor partijen uit het maatschappelijk middenveld die gemachtigd zijn om een collectieve voorziening toe te kennen. In de prestatieafspraken met deze partijen zijn hier nu nog geen specifieke criteria over opgenomen. Pas in het beleidsplan Wmo 2011-2014 staat dat er voor collectieve voorzieningen een toegangstoets gebruikt moet worden. De criteria voor toegang (gebrek aan sociaal netwerk, leeftijd, financiële situatie, lichamelijke klachten) en de wijze van toelating zullen in de toekomst pas in de prestatieafspraken bij subsidie verlening worden opgenomen. De beleidsambtenaren geven aan dat nog niet zeker is of deze toets daadwerkelijk ingevoerd zal gaan worden.

toekenning individuele voorzieningen

In het document 'Uitgangspunten Europese aanbesteding indicatiestelling Wmo' (2011) van Lansingerland, staat beschreven hoe de procedure er na het moment van

⁴² Externe indicatiestellers zijn personen die door de gemeente worden ingehuurd om een indicatie op te stellen. De gemeente heeft hiervoor een contract afgesloten met een indicatiebureau.

aanvragen globaal uitziet. Voor de aanvraag van een individuele voorziening kan de Wmo-consulent besluiten zelf de indicatie te stellen of een extern indicatieadvies aan te vragen bij een ergonomisch adviseur of arts. Er is echter geen formele procesbeschrijving. Ook is in het aanbestedingsdocument voor de externe indicatiesteller niets opgenomen over de wijze waarop een extern indicatieadvies zou moeten worden gegeven.

De Wmo-consulent beslist of een extern indicatieadvies al dan niet noodzakelijk is en of dit advies opgesteld kan worden door een ergonomisch adviseur of dat een advies van een medisch adviseur (arts) noodzakelijk is. Door de Wmo-consulent wordt vervolgens aangegeven of de externe indicatiesteller een huisbezoek zou moeten doen of spreekuurcontact. Uit gesprekken met Wmo-consulenten blijkt dat de indicatiesteller wel een voorstel voor een andere werkwijze mag doen indien gewenst. De externe indicatiesteller mag zijn advies niet baseren op alleen telefonisch contact met de klant. Een ergonomisch adviseur moet kunnen inschatten wanneer een arts ingeschakeld moet worden.

Voor een groot deel is vastgelegd wat de externe indicatiesteller dient te leveren. Een onderdeel van de werkwijze (huisbezoek of spreekuurcontact) wordt per klant aangegeven door de gemeente. De Wmo-consulent houdt in deze de regie en eindverantwoordelijkheid. Het extern advies dat de consulent ontvangt is niet bindend. De Wmo-consulent neemt uiteindelijk zelf een beslissing over de indicatie.

vraag achter de vraag

In de beleidstukken is in het kader van de Kanteling sterk de nadruk gelegd op een brede benadering binnen de toekenningsprocedure, waarbij getracht wordt de 'vraag achter de vraag' te achterhalen. De consulent is diegene die "gekanteld" moet denken in termen van vraag en resultaat in plaats van claim en aanbod. Indien de Wmo-consulent niet zelf de indicatie stelt en het huisbezoek of gesprek met de aanvrager voert, moet de extern indicatiesteller voldoende informatie aanleveren om dit gekanteld denken mogelijk te maken. Er wordt in het aanbestedingsdocument echter niet duidelijk gemaakt in hoeverre de Kanteling doorgevoerd zou moeten worden bij het opstellen van een (extern) advies en wanneer voldoende informatie wordt aangeleverd om gekanteld te kunnen denken. Het hiervoor bestemde 'keukentafelgesprek' of de 'vraag achter de vraag' wordt naar de externe indicatiesteller toe nauwelijks genoemd, behalve dat de aanvraag 'integraal' behandeld dient te worden. De indicatiesteller dient de aanvraag integraal (passend binnen het totale arrangement) te behandelen en een gericht advies op de vraag van de Wmo-consulent te leveren. De indicatiesteller moet voorkomen dat een klant in korte tijd meerdere keren door het indicatiebureau bezocht wordt.

classificering individuele gevallen

Om de behoefte aan voorzieningen in individuele gevallen vast te stellen, dient gebruik gemaakt te worden van de International Classification of Functions, Disabilities and Impairments, de zogenaamde ICF classificatie (verordening voorzieningen Wmo, Lansingerland, 2009).⁴³ De ergonomisch of medisch adviseur dient het vocabulaire van deze classificatie te gebruiken in zijn of haar advies.

⁴³ Deze methode voorziet in een wetenschappelijke grondslag voor het begrijpen en bestuderen van het menselijk functioneren, uitkomsten en determinanten en schept een gemeenschappelijke taal voor het beschrijven van iemands functioneren. Doel van het gebruik van deze methode is

formele toekenning

Na de vaststelling van de formele indicatie wordt een brief gestuurd naar de aanvrager met daarin het besluit van de gemeente omtrent de aanvraag. Daarbij wordt aangegeven dat de aanvrager het recht heeft tot het indienen van bezwaar. Dit bezwaar wordt ingediend bij de afdeling voor de Wmo. Er zal dan een hoorzitting plaatsvinden waarbij de aanvrager wordt gehoord. Vervolgens zal een heroverweging plaatsvinden.

3-4-2 de toekenningsprocedure in de praktijk

Aanvragen voor eenvoudige huishoudelijke hulp en collectief vervoer worden door de Wmo-consulenten zelf beoordeeld. Voor de beoordeling van de andere aanvragen huurt gemeente Lansingerland een extern indicatiebureau in die adviezen opstelt. In het verleden gaven deze adviezen niet altijd extra informatie over de aanvrager. Tegenwoordig wordt ook door de externe indicatiesteller breder naar de aanvraag gekeken om zo additionele en/of verborgen hulpvragen te ontdekken. De Wmo-consulent ontvangt het advies van de externe indicatiesteller maar hoeft dit niet op te volgen. Er wordt echter maar zelden van het externe advies afgeweken. In ongeveer twintig procent van de aanvragen wordt een negatieve indicatie gesteld. Aanvragers maken weinig bezwaar tegen een afwijzing. Naast begrip voor de afwijzing blijkt dat de voornaamste redenen het gebrek aan energie (slechte gezondheid) en angst voor repercussies zijn om geen bezwaar te maken.

Aanvragen voor de voorzieningen eenvoudige huishoudelijke hulp en collectief vervoer worden door de Wmo-consulenten zelf geïndiceerd.

Bij meervoudige aanvragen en moeilijk te objectiveren aandoeningen, zowel fysiek als psychisch en psychogeriatrisch, wordt een externe indicatiesteller door de gemeente aangesteld. Ook bij meervoudige huishoudelijke hulp en alle andere voorzieningen wordt een extern adviseur gevraagd. Dit kan een ergonomisch adviseur zijn of een arts. Het is de verantwoordelijkheid van de Wmo-consulent om te bepalen wat ze extern uitzetten en welke aanvragen ze zelf behandelen. Bij de verwachting dat de aanvraag afgewezen zal worden, wordt altijd extern advies gevraagd.

externe indicatiesteller

Voor de externe indicatiestelling heeft de gemeente een contract afgesloten met een adviesbureau dat onder meer is gespecialiseerd in indicatieadviezen. In de periode tot 2011 was dat bureau Argonaut en in de periode 2011-2012 bureau Hoefnagels. Met ingang van 1 juli 2012 heeft gemeente Lansingerland een contract afgesloten met 'Van Brederode'.

De gemeente stuurt per e-mail de aanvraag door naar de indicatiesteller, met daarin de gegevens van de cliënt. Vaak betreft de aanvraag een door de cliënt ingevuld formulier. Deze informatie is voor de indicatiesteller voldoende om een idee te krijgen van de aanvraag. Vervolgens wordt de cliënt thuis door de indicatiesteller bezocht, zodat de situatie ter plaatse beoordeeld kan worden en persoonlijk met de cliënt gecommuniceerd kan worden. Alleen wanneer een cliënt al bekend is wordt het gesprek telefonisch gevoerd. Op basis van het gesprek wordt een verslag inclusief een advies opgesteld. Dit gebeurt vaak binnen een dag of enkele dagen.

Volgens sommige respondenten kwam het in het verleden wel voor dat het verslag van een externe indicatiesteller weinig extra informatie aan de Wmo-consulent gaf over de klant. Het verschaffen van additionele informatie werd in het verleden ook niet gevraagd dan wel vastgelegd in prestatieafspraken met het indicatiebureau. De gemeente vroeg de indicatiesteller alleen een vraag in behandeling te nemen en advies te geven over de betreffende aanvraag. Nu wordt een breder beeld geschetst van de klant. De indicatiesteller let bijvoorbeeld ook op de aanblik of verzorging van de woning. Daarmee probeert de indicatiesteller te achterhalen of er sprake is van een additionele en/of een verborgen hulpvraag.

De gemeente neemt op basis van het advies van de indicatiesteller een besluit over het al dan niet verstrekken van de voorziening. Dit wordt in een beschikking aan de cliënt medegedeeld. De gemeente kan van het advies van de indicatiesteller afwijken. Dat gebeurt echter niet vaak. Slecht bij twee van de geïnterviewde cliënten was hier sprake van. Na het negatieve advies van de indicatiesteller hebben deze cliënten contact opgenomen met de gemeente over hun situatie. Hun situatie bleek na toetsing door de Wmo-consulent aanmerkelijk slechter dan in de externe indicatie was gesteld, waarna de gemeente heeft besloten alsnog de voorziening toe te kennen. De andere variant (namelijk dat de gemeente minder verstrekt dan extern geïndiceerd) is de rekenkamer in haar onderzoek niet tegengekomen.

Wanneer een arts wordt ingeschakeld door de indicatiesteller, is dat meestal op expliciet verzoek van de gemeente. Dit om een bezwaarprocedure te voorkomen of daarin sterker te staan, wanneer het gaat om een afwijzing van de aanvraag op medische gronden. Ook kan de indicatiesteller zelf naar aanleiding van het huisbezoek besluiten een arts in te schakelen voor nader onderzoek of advies. In de helft van de gevallen wordt dit gedaan. Vaak leidt het inschakelen van een arts tot een langere aanvraagprocedure. Er is dan informatie nodig van huisartsen, wat vaak drie of vier weken kan duren voor het opgestuurd wordt. De cliënt is verantwoordelijk voor het opvragen van deze informatie. Wanneer de gevraagde informatie niet wordt geleverd (door huisarts of cliënt), kan de aanvraag niet doorgezet worden en wordt geen indicatie gegeven.

Aanvragen kunnen worden afgewezen op medische gronden, maar ook op beleidsmatige gronden. Met dit laatste wordt bedoeld dat de gemeente sommige voorzieningen op voorhand heeft uitgesloten van verstrekking in het kader van de Wmo, omdat ze als 'algemeen gebruikelijke voorzieningen' worden gezien.

In ongeveer twintig procent van de aanvragen wordt een negatieve indicatie gesteld (de aanvraag niet toegekend). Oorzaken kunnen zijn dat de beperking niet ernstig genoeg is, het probleem buiten de Wmo om kan worden opgelost, de gevraagde voorziening niet geschikt is of niet de goedkoopste oplossing is. Een indicatiesteller kan dan adviseren tot een andere dan de gevraagde voorziening.

Als besloten wordt om de aanvraag af te wijzen neemt de Wmo-consulent telefonisch contact op met de aanvrager om de afwijzing toe te lichten. Deze handelswijze wordt bevestigd in interviews met cliënten. Door telefonisch toe te lichten waarom een aanvraag wordt afgewezen ontstaat een beter begrip bij de cliënten voor de afwijzing, zo geven de Wmo-consulent en cliënten aan.

Het feitelijke besluit tot afwijzing van de aanvraag wordt altijd schriftelijk medegedeeld aan de aanvrager. In het besluit wordt ook de mogelijkheid geboden tot het indienen van bezwaar bij de gemeente/afdeling zelf.

bezwaar tegen indicatie

Van de 208 afgehandelde bezwaarzaken van de gemeente in 2011, had 12 procent van de gevallen betrekking op de Wmo. Van deze bezwaarzaken is in geen van de gevallen het oordeel herzien.

Uit gesprekken met cliënten blijkt dat zij veelal geen bezwaar willen maken als een aanvraag voor een voorziening wordt afgewezen. Als belangrijkste redenen geven zij daarvoor op dat zij niet over de energie (gezondheid) beschikken om een bezwaarprocedure in te gaan en dat zij bang zijn dat een bezwaarschrift tot eventuele repercussies kan leiden bij een volgende aanvraag. Een enkele respondent heeft aangegeven wel een procedure te hebben opgestart. Zij ervaren deze procedure als energieverlindend en moeilijk vanwege de contacten die zij al hebben opgebouwd met de Wmo-consulenten, die zij als aardig en hartelijk beschrijven. Ook nog na een hernieuwde afwijzing van hun aanvraag. De juridische vertegenwoordiging van de gemeente wordt daarentegen beschreven als hard en ongemanierd.

3-4-3 toekomst

Beoogd wordt om in de toekomst steeds meer zelf indicaties te verstrekken. Het ontbreekt de medewerkers nu nog aan voldoende kennis en ervaring om dit zelf te kunnen doen. Hoe de gemeente ervoor wil zorgen dat deze kennis en ervaring toereikend zal zijn, is nog niet bekend.

In het nieuwe beleidsplan Wmo 2011-2014 staat aangegeven dat de gemeente in de toekomst steeds meer zelf de indicatiestelling voor individuele voorzieningen op zich wil nemen. In de praktijk blijkt dat de medewerkers geen medische of ergonomische opleiding hebben en soms de kennis missen om te kunnen beoordelen wat iemand nodig heeft. Hoe de gemeente wil zorgdragen dat alle consulenten (ook nieuw aangenomen personeel) over voldoende deskundigheid beschikken om zelf de indicatie te gaan stellen is nog niet bekend.

4 aansluiting tussen vraag en aanbod

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksdeelvragen centraal:

5 Sluiten vraag en aanbod van individuele voorzieningen voor mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem voldoende op elkaar aan?

a. Hoeveel mensen staan geregistreerd met een beperking, een chronisch probleem of een psychosociaal probleem in Lansingerland die aanspraak kunnen maken op de Wmo?

b. Hoeveel aanvragen per jaar en per categorie zijn er in de periode 2009-2011 ingediend en hoeveel aanvragen zijn daarvan toegekend?

6 Geldt voor alle vier terreinen die onder het compensatiebeginsel vallen dat er sprake is van aansluiting tussen vraag en aanbod (huishouding, woning, vervoer en sociaal contact)?

De vraag naar deze voorzieningen is op meerdere manieren onderzocht. Zo zijn er (de eerdergenoemde) periodieke klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd onder gebruikers van individuele voorzieningen. Daarnaast is er gesproken met deskundigen en professionals die in aanraking komen met de doelgroep en daardoor signalen hebben opgevangen van de behoeften van deze groep. Tot slot hebben we met bijna 50 cliënten zelf gesproken.

De normen staan opgenomen in tabel 4 1.

tabel 4-1: normen aansluiting vraag en aanbod

normen	behandeld in
- de gemeente inventariseert de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning en registreert dit - de gemeente registreert en monitort de aanvragen per categorie - de gemeente registreert de toekenning dan wel afwijzing per aanvraag per categorie - de gemeente treft voorzieningen op het gebied van: - a het voeren van een huishouden; - b het zich verplaatsen in en om de woning; - c het zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel; - d het ontmoeten van medemensen en op basis daarvan sociale verbanden aangaan voor mensen met een beperking of een chronisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem (Wmo, art. 4:1). - de voorzieningen worden getroffen op algemeen, collectief en individueel niveau - het aantal voorzieningen dat wordt getroffen is ongeveer gelijk met de geïnventariseerde behoefte - de gemeente monitort de daadwerkelijke realisatie van de toekenning, inclusief de tijdigheid van levering en de kwaliteit van het product - de gemeente gaat na in welke mate het geleverde product tegemoet is gekomen aan de behoefte van de cliënt	par 4-2 par 4-2, 4-3 par 4-3 par 4-3 par 4-3 par 4-3 par 4-4

4-2 aard en omvang van de doelgroep

Inzicht in de opbouw naar leeftijd van de inwoners in combinatie met inzicht in de samenstelling van aard en omvang van de bevolkingsgroep die beperkingen ervaart is noodzakelijk om de juiste zorg in te kunnen kopen. In Lansingerland is de samenstelling van de bevolking naar aard en omvang van de doelgroep ingeschat. Hieruit blijkt dat er relatief minder ouderen (11,9% van de bevolking) wonen. Juist van deze categorie mag worden uitgegaan dat zij sneller een beroep zullen doen op de Wmo. Onder de inwoners vormt vervolgens de groep mensen lichamelijke beperking de grootste categorie (9,2%) die een hulpvraag kunnen doen. Het college heeft geen overzicht aan de rekenkamer kunnen opleveren met hoeveel cliënten gebruik maken van een collectieve voorziening. Het college geeft aan juist te participeren in netwerken met het maatschappelijk middenveld om de potentiële vraag naar zorg in kaart te brengen.

Om de juiste hoeveelheid en typen zorg in te kopen is inzicht in de aard en omvang van de doelgroep⁴⁴ noodzakelijk. Hoe groot deze groep precies is, kan niet worden nagegaan. Wel kan een redelijke indicatie worden verkregen op basis waarvan de vraag naar zorg kan worden ingeschat. Een eerste indicator betreft de leeftijdsopbouw van de bewoners van Lansingerland. Op basis van landelijke statistieken kan ervan worden uitgegaan dat mensen met een hogere leeftijd sneller een beroep zullen doen op voorzieningen uit de Wmo dan de jongere inwoners. Dit gegeven wordt daarom ook in de landelijke tevredenheidsonderzoeken meegenomen. In onderstaande tabel (bron: tevredenheidsonderzoek SGB 2010) is te zien dat de inwoners van Lansingerland redelijk gelijk verspreid zijn over de leeftijdsgroepen vergeleken met geheel Nederland. Er wonen relatief iets meer jongeren en minder ouderen in Lansingerland.

tabel 4-2: leeftijd van inwoners in Lansingerland op 1-1-2010

Leeftijdsgroep	Lansingerland Totaal	Lansingerland %	Nederland %
jonger dan 20 jaar	15.200	28,9%	23,7%
20 tot 65 jaar	31.111	59,2%	61,0%
65 jaar of ouder	6.254	11,9%	15,3%
totaal	52.565	100,0%	100,0%

In de beleidsnota Wmo deel 1 uit 2007 heeft het college een inzicht willen geven in de samenstelling van de doelgroep. Hierbij is onderscheid gemaakt in het totaal aantal inwoners in Lansingerland en het aantal inwoners boven de 70 jaar.

⁴⁴ De doelgroep bestaat uit mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem en/of mensen met een psychosociaal probleem.

tabel 4-3: aantal inwoners naar doelgroep in 2006

	inwoners in lansingerland		inwoners ouder dan 70 jaar	
	aantal	%	aantal	%
<i>totaal aantal inwoners</i>	48.410	100,0%	3.328	100,0%
lichamelijke beperking	4.453	9,2%	1.104	33,2%
verstandelijk gehandicapten	339	0,7%	7	0,2%
chronisch psychiatrie	339	0,7%	149	4,5%
dementie	532	1,1%	270	8,1%
psychosociaal kwetsbaren	1.500	3,1%	77	2,3%

Bron: Beleidsnota Wmo deel 1, bewerkt door Rekenkamer Lansingerland

De rekenkamer stelt vast dat in vier jaar tijd het aantal inwoners is gestegen van ruim 48 duizend naar ruim 52 duizend. Het aantal 70 plussers is tevens gestegen van ruim 3.000 naar ruim 4.000. Wanneer we dezelfde verdeling over de verschillende groepen toepassen op de nieuwe bewonersaantallen, komt daar onderstaande omvang uit. De groep mensen met een lichamelijk beperking is met bijna 5000 personen veruit de grootste groep.

tabel 4-4: aantal inwoners naar doelgroep op 01-01-2012

	Totaal inwoners Lansingerland		Totaal inwoners ouder dan 70 jaar	
	Aantal	%	Aantal	%
<i>totaal aantal inwoners</i>	52.565	100%	4.145	100%
lichamelijke beperking	4.835	9,2%	1.375	33,2%
verstandelijk gehandicapten	368	0,7%	9	0,2%
chronisch psychiatrie	368	0,7%	186	4,5%

dementie	578	1,1%	336	8,1%
psychosociaal kwetsbaren	1.629	3,1%	96	2,3%

Bron: Rekenkamer Lansingerland heeft op basis van de percentages per categorie uit tabel 4-3 berekend hoeveel inwoners dit in 2012 betreft, gebruikmakend van het cijfer totaal aantal inwoners 2012.

Het college geeft als belangrijke kanttekening bij de cijfers per categorie aan dat de cijfers niets zeggen over de mate waarin een beperking optreedt (lichte beperkingen en ernstige beperkingen worden uitgemiddeld), de mate waarin ondersteuning gewenst is en of er van ondersteuning gebruik gemaakt wordt op dit moment. Daarnaast kan er sprake zijn van overlap tussen de verschillende groepen. Volgens de Beleidsnota deel 1 zijn de cijfers dan ook bedoeld om de beeldvorming te ondersteunen en trends te onderscheiden. Een actualisatieslag van deze cijfers om de inkoop van zorg op te kunnen sturen heeft Lansingerland niet gemaakt.

Om naast een indicatie van de omvang van de verschillende groepen toch een beter inzicht te krijgen in de vraag naar zorg kunnen de organisaties uit het maatschappelijk middenveld aangeven in welke mate hun voorzieningen worden gebruikt. Ook kunnen zij indicatief een beeld schetsen van de verwachte vraag. De rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen dat het college van Lansingerland deze gegevens ooit actief heeft opgevraagd dan wel bij de inkoop van zorg heeft gebruikt. Het college heeft geen overzicht aan de rekenkamer kunnen verstrekken waarin staat aangegeven hoeveel cliënten van welke collectief zorgaanbod gebruik maken. In feitelijk wederhoor heeft het college aangegeven dat gemeente continue de potentiële vraag in kaart probeert te brengen door deel te nemen aan netwerken met het maatschappelijk middenveld met precies dit doel, zoals het netwerk Wonen-Zorg-Welzijn, het netwerk SOVS, het 1e lijnsnetwerk en het netwerk RCGDWO. Ook geeft het college aan dat organisaties die gesubsidieerd worden verantwoording afleggen over de geleverde zorg.

De rekenkamer heeft zelf in gesprekken met een aantal zorginstellingen gevraagd naar hun indicatie voor de zorgvraag. Op basis van deze interviews komt het volgende beeld naar voren:

- Bij stichting MEE (ondersteunt mensen met een beperking op alle levensgebieden) blijken ongeveer 100 cliënten bekend zijn die een verstandelijke handicap hebben. Dit zijn echter alleen de cliënten die bij MEE staan ingeschreven.
- Jaarlijks helpt het maatschappelijk werk circa 200 cliënten.
- Volgens de GGD heeft drie kwart van de ouderen in Lansingerland één of meer chronische aandoeningen, zoals gewrichtsslijtage, hoge bloeddruk, diabetes, astma of een hartaandoening. Van de ouderen met een chronische aandoening geeft zestig procent aan hierdoor belemmerd te worden in dagelijkse bezigheden.

4-3 vraag naar voorzieningen

Van alle individuele voorzieningen is de vraag naar hulp bij huishouden het grootst. Ook is er sprake van een grote vraag naar vervoersvoorzieningen. De vraag naar collectieve

voorzieningen is niet inzichtelijk. Het ontbreekt het college vooralsnog aan een totaalbeeld van de vraag naar collectieve zorgproducten.

Deze zorg wordt geleverd door externe partijen. Bij de subsidietoekenning zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over de te leveren hulp en over de eisen die aan de te leveren hulp worden gesteld.

4-3-1 vraag naar individuele voorzieningen

Het college hanteert een informatiesysteem waarin alle aanvragen worden geregistreerd. Dit betreft niet alleen de toegekende aanvragen, maar ook aanvragen die zijn afgewezen. Uit het informatiesysteem van de gemeente Lansingerland blijkt dat een groot deel (ruim dertig procent van de aanvragen) betrekking had op het aanvragen van een vervoersvoorziening. Een tweede belangrijke categorie betreft de aanvragen voor huishoudelijke hulp (een kleine 30 procent). De verdeling van aanvragen over de verschillende categorieën heen blijft over de jaren min of meer gelijk.

tabel 4-5: afgehandelde aanvragen in 2009, 2010 en 2011

	2009	2010	2011
huishoudelijke hulp	348 (27%)	355 (26%)	450 (30%)
huishoudelijke hulp (PGB)	3 (0%)	11 (1%)	4 (0%)
rolstoelvoorziening	173 (13%)	154 (11%)	145 (10%)
vervoersvoorziening	400 (31%)	451 (34%)	462 (31%)
woonvoorziening	194 (15%)	196 (15%)	220 (15%)
gehandicapten parkeerkaart	173 (13%)	176 (13%)	214 (14%)
CVV	5 (1%)	3 (0%)	-
<i>totaal</i>	<i>1296 (100%)</i>	<i>1346 (100%)</i>	<i>1495 (100%)</i>

Bron: Uitdraai afdeling Werk, Inkomen en Zorg (e-mail 3 september 2012), aantal afgehandelde aanvragen en uitdraai december afdeling Werk, Inkomen en Zorg (ontvangen tijdens interview februari 2012).

In alle jaren is ongeveer driekwart van deze aanvragen volledig toegekend. Daarnaast is in 2009 13 procent en in 2010 10 procent gedeeltelijk toegekend. Deze cijfers zijn min of meer vergelijkbaar met andere gemeenten in Nederland.

4-3-2 vraag naar collectieve voorzieningen

De gemeente voert zelf geen gericht onderzoek uit naar de vraag naar collectieve voorzieningen. Wel probeert de gemeente continue de potentiële vraag in kaart te brengen door deel te nemen aan netwerken met het maatschappelijk middenveld. Over de feitelijke vraag naar collectieve voorzieningen is weinig bekend. In verantwoordingsdocumenten van de maatschappelijke instellingen wordt verantwoording afgelegd over de geleverde zorg. Het ontbreekt echter aan een inzichtelijk document waarin de feitelijke zorgvraag naar alle collectieve voorzieningen is weergegeven. Door de resultaten op te tellen van alle door de gesubsidieerde instellingen geleverde producten is het beeld wel volledig te maken. Hiervoor moeten echter alle beschikkingen / afrekeningen doorgespit worden. Het college heeft dit vooralsnog niet gedaan.

Ook de rekenkamer heeft niet alle beschikkingen / afrekeningen onderzocht om de totale vraag in kaart te brengen. Om indicatief toch een beeld van de vraag te kunnen schetsen heeft de rekenkamer aan een paar partijen uit het maatschappelijk middenveld gevraagd wat zij weten van de vraag. Van deze externe partijen uit het maatschappelijk middenveld weten we het volgende:

- Ouderenadviseurs hebben 28 intakes gedaan voor een Wmo-dagbestedingsproject (in 2011)
- Volgens een peiling van de GGD zou 35 procent van de bewoners boven de 55 jaar in meer of mindere mate eenzaam zijn.
- In 2010 deden 315 ouderen een beroep op ondersteuning van de ouderenadviseur (sociaal jaarverslag 2010, welzijn Lansingerland)
- Jaarlijks voorziet het maatschappelijk werk in circa 200 trajecten.
- 100 cliënten staan in het systeem van MEE.

Collectieve voorzieningen worden door externe partijen aangeboden. Bij de subsidietoekenning voor deze voorzieningen worden weinig afspraken gemaakt met deze externe partijen. De gemaakte afspraken zijn veelal niet duidelijk. Ook zijn eisen niet specifiek omschreven. Zo ontbreekt het aan eisen aan de kwaliteit en de effecten van de hulpverlening. Vaak bepalen partijen zelf de prestatieafspraken met de gemeente. Ze geven zelf aan hoeveel mensen ze kunnen ondersteunen en wat de resultaten van deze ondersteuning zouden moeten zijn. Er wordt op basis van deze informatie een bepaald aantal plekken aan collectieve voorzieningen door de gemeente ingekocht.

voorbeeld subsidietoekenning

Subsidieverlening Kwadraad Maatschappelijke dienstverlening 2012

- ..1. b. Verantwoording dient te bestaan uit inhoudelijke verantwoording van activiteiten
- ..3. De inhoudelijke verantwoording verschaft in ieder geval inzicht in de bereikte resultaten in relatie tot de gemaakte prestatieafspraken. Het betreft de gerealiseerde activiteiten (soort en omvang), het bereik (aantal deelnemers, leden, klanten, bezoekers, etc) en de maatschappelijke effecten
- Prestaties staan niet als doelstelling benoemd (geen minimum aantal trajecten, alleen een maximum):
- Het bieden van algemeen maatschappelijk werk, waaronder kortdurende adviesaanvragen, intakes en psychosociale hulpverleningstrajecten (gezamenlijk voor maximaal € 221.000), opvoedondersteuningsaanvragen (voor maximaal € 19.500) en begeleiding multiprobleem trajecten, waaronder trajecten voor huiselijk geweld (voor maximaal € 15.125)

4-4 tevredenheid over het aanbod

Het aanbod aan individuele voorzieningen is volledig. Uit de klanttevredenheidsonderzoeken blijkt dat huishoudelijke ondersteuning goed wordt gewaardeerd (tevredenheidspercentages tussen de 84 en 92%). Opvallend was wel dat mensen niet weten dat zij kunnen kiezen voor een persoonsgebonden budget. Voor wat betreft de woonvoorziening was 95% van de respondenten tevreden over de kwaliteit van de woonvoorziening en de dienstverlening van de leverancier. Dit beeld werd ook bevestigd in interviews met de rekenkamer. Wel gaven meerdere respondenten aan dat zij het vreemd vinden niet zelf te mogen kiezen voor de leverancier van de dienstverlening en dat de gemeente één leverancier benaderd voor het realiseren van de woonvoorziening. Uit het tevredenheidsonderzoek blijkt ook dat respondenten erg tevreden zijn over het vervoer (gemak van het bestellen, het contact met de centrale en de

behulpzaamheid van de chauffeur). Minder tevreden zijn ze over het bereik van het collectief vervoer. De gemeente had geen inzicht in welk aandeel van het collectief vervoer wordt gebruikt voor medisch bezoek en welk deel voor sociaal bezoek. Voor wat betreft de scootmobielen en rolstoelen zijn de burgers iets minder tevreden (30% ontevreden). Te vaak wordt uitgegaan van het aanbieden van een meer standaard rolstoel. Dit terwijl er veel verschillende soorten zijn die op de persoonlijke situatie van de cliënt afgestemd zouden kunnen worden. Voor sociaal contact geldt dat 72% in het klanttevredenheidsonderzoek heeft aangegeven dat ondersteuning in de vorm van individuele voorzieningen (redelijk) bijdraagt aan het mee kunnen doen aan de maatschappij. Het beeld uit de interviews met de rekenkamer hierover is echter zeer wisselend. Een redelijk deel geeft aan beter in staat te zijn sociale contacten te onderhouden. Een ander, ook groot deel van de geïnterviewden, geeft aan dat de hulpmiddelen ze wel faciliteren in het zelfstandig wonen, maar niet in het onderhouden van sociale contacten. Hoe het aanbod aan collectieve voorzieningen wordt gewaardeerd is niet helder. Wel geven maatschappelijke organisaties aan dat er nog een aantal voorzieningen, zoals ontmoetingscentra en sociaal juridische raadslieden, missen.

4-4-1 tevredenheid over het aanbod aan individuele voorzieningen

In deze paragraaf gaan we in op de tevredenheid over het aanbod van individuele voorzieningen op de vier terreinen. Zoals eerder al vermeld neemt de gemeente deel aan een tweejaarlijks landelijk onderzoek naar de klanttevredenheid. Lansingerland scoort daar gemiddeld tot bovengemiddeld in de tevredenheid. Opvallend is wel dat de Wmo-consulenten nooit nagaan of de individuele cliënten tevreden zijn over de geleverde voorziening en de geleverde diensten. Voor wat betreft de levering van voorzieningen is het aanbod volledig. De voorziening die wordt aangevraagd is de voorziening die al dan niet wordt toegekend.

huishouden voeren

Ouderen of bewoners met een langdurige ziekte of handicap kunnen hulp nodig hebben bij het huishouden. Ze kunnen (nu nog) kiezen tussen hulp in natura of een persoonsgebonden budget (Pgb). Wanneer zorg in natura ontvangen wordt, kunnen cliënten deze zorg van verschillende leveranciers ontvangen. De keuze voor de leverancier is aan de cliënt. De belangrijkste leverancier van hulp bij het huishouden is de 'Vierstroom'. Tweederde van de respondenten ontvangt hulp hiervan (van de helft van de respondenten die huishoudelijke hulp ontvangen.). Daarnaast zijn T-zorg en Axxion leveranciers voor hulp bij het huishouden. Respectievelijk 20% en 9% ontvangt zorg van deze leveranciers. Een grote meerderheid van de respondenten uit het tevredenheidsonderzoek was (zeer) tevreden over de telefonische bereikbaarheid van de leverancier en over de vervanging bij ziekte of vakantie (84% tot 92%). Ook waren de respondenten (zeer) tevreden over de inzet, aandacht en kwaliteit van het schoonmaakwerk. Tijdens de interviews werd dit beeld bevestigd, met enkele kanttekeningen. Niet altijd werd de volledige toegekende zorg geleverd (soms net even structureel een half uurtje/kwartiertje korter). De cliënten weten niet goed bij wie dit aan te kaarten en durven dit ook niet altijd kenbaar te maken uit angst voor verlies van de door hun benodigde hulp. Ook willen zij niet als zeurend overkomen omdat ze zeer geholpen zijn en tevreden over hetgeen wel is geleverd.

Opvallend is dat, volgens het klanttevredenheidsonderzoek in 2010, 77% van de respondenten niet op de hoogte was van de keuzemogelijkheid tussen zorg in natura en een persoonsgebonden budget. Vanuit de gemeente wordt de keuze voor een persoonsgebonden budget (beleidsmatig) niet gestimuleerd.

begeven in en om de woning

Bewoners van Lansingerland met een handicap of beperking kunnen in aanmerking komen voor speciale aanpassingen in hun woning zodat ze zelfstandig kunnen blijven wonen. Voorbeelden zijn het plaatsen van beugels, een traplift, het verwijderen van drempels of verbreden van deuren of grotere verbouwingen in badkamer of keuken.

Bij het tevredenheidsonderzoek over de Wmo in 2010 bleek dat 36 procent van de respondenten een woonvoorziening had. Veruit de meeste respondenten waren tevreden over de kwaliteit van de woonvoorziening en de dienstverlening van de leverancier (95%). Dit beeld werd ook bevestigd in de interviews. Wel gaven meerdere respondenten aan dat zij het vreemd vinden niet zelf te mogen kiezen voor de leverancier van de dienstverlening dan wel dat de gemeente kennelijk maar één leverancier benaderd voor de dienst. In een beperkt aantal gevallen hebben cliënten zelf meerdere offertes aangevraagd, waarbij in al deze beschreven gevallen de leverancier van de gemeente het duurste was. Slechts twee geïnterviewde cliënten weten van meerdere offerteaanvragen door de gemeente. Dit lijkt, ook uit gesprekken met de Wmo-medewerkers, nieuw ingezet beleid.

vervoer

De meest voorkomende vervoersvoorzieningen voor mensen met een beperking zijn collectief vervoer, scootmobiel, rolstoel en een vergoeding voor een individuele vervoersvoorziening.

Bewoners met een beperking kunnen gebruik maken van collectief vervoer, zoals de Beltax. Deze voorziening wordt georganiseerd en betaald door de gemeente. Uit het tevredenheidsonderzoek uit 2010 blijkt dat respondenten erg tevreden zijn over het gemak van het bestellen, het contact met de centrale en de behulpzaamheid van de chauffeur. Het minst tevreden zijn ze over het bereik van het collectief vervoer. Uit de interviews blijkt dat mensen het collectief vervoer inzetten voor zowel het bezoek aan de familie als voor het bezoeken van de ziekenhuizen. De gemeente had geen inzicht in welk aandeel van het collectief vervoer wordt gebruikt voor medisch bezoek en welk deel voor sociaal bezoek. Op verzoek van de rekenkamer is een analyse van de bezochte adressen uitgevoerd. Daaruit bleek dat 70% van de ritten een andere bestemming had dan de adressen van ziekenhuizen. Van de 30% waarvan de bestemming gerelateerd was aan de locatie van een ziekenhuis is niet duidelijk in hoeverre het gaat om bezoek van een vriend of familielid, dan wel bezoek voor eigen behandeling.

Voor kortere afstanden kunnen mensen met een beperking een scootmobiel gebruiken. Van de respondenten die meededen met het tevredenheidsonderzoek in 2010, had 21% de beschikking over een scootmobiel. Vergeleken met de andere beoordeling is men wat minder tevreden over de kwaliteit van de scootmobiel; 21% is hier (zeer) ontevreden over. Over de dienstverlening van de leverancier is men tevredener (89%). (70% vindt dat er rekening is gehouden met persoonlijke situatie, 19% gedeeltelijk). Uit interviews blijkt vooral dat mensen soms nog wat angstig zijn om de scootmobiel te gebruiken. De ondersteuning om te leren rijden in een scootmobiel kan volgens een groot deel van de mensen worden verbeterd. Hierin valt een onderscheid te maken naar leeftijd en de beschikking over een rijbewijs. Mensen die jonger zijn en/of een rijbewijs hebben, kunnen relatief gemakkelijker overweg met de scootmobiel. De mensen die geen rijervaring hadden, hebben aangegeven meer behoefte te hebben aan ondersteuning en begeleiding in het rijden met een

scootmobiel. Nu wordt deze enkele meters in huis of op een oefenterrein van de leverancier aangeboden. Cliënten gaven aan meer ondersteuning in de eigen ruimere leefomgeving nodig te hebben.

Een rolstoel kan bijdragen aan de mobiliteit van mensen met een beperking. Een ruime meerderheid van de respondenten uit het klanttevredenheidsonderzoek 2010, is (zeer) tevreden met de kwaliteit van de rolstoel en de dienstverlening van de leverancier (88% en 87%). Volgens 30% van de respondenten wordt niet of maar gedeeltelijk rekening gehouden met de persoonlijke situatie van de cliënt.

Dit laatste punt is ook naar voren gekomen tijdens de interviews met cliënten. Te vaak wordt uitgegaan van het aanbieden van een meer standaard rolstoel. Dit terwijl er veel verschillende soorten zijn die op de persoonlijke situatie van de cliënt afgestemd zouden kunnen worden. Te denken valt niet alleen aan de vering en instelling van een rolstoel, maar bijvoorbeeld ook aan de beschikbaarheid van een partner die de rolstoel kan duwen. In interviews is gesproken met mensen van wie de partner niet (meer) in staat is om de rolstoel te duwen vanwege het gewicht van die desbetreffende rolstoel. Hierdoor werd de voorziening minder gebruikt dan gehoopt en beoogd.

sociaal contact

Volgens het klanttevredenheidsonderzoek 2010 heeft 72% van de respondenten aangegeven dat ondersteuning in de vorm van individuele voorzieningen (redelijk) bijdraagt aan het mee kunnen doen aan de maatschappij.

Het beeld uit de interviews hierover is zeer wisselend. Een redelijk deel geeft aan door het ontvangen van met name vervoersvoorzieningen beter in staat te zijn sociale contacten te onderhouden. Een ander, ook groot deel van de geïnterviewden, geeft aan dat de hulpmiddelen ze wel faciliteren in het zelfstandig wonen, maar niet in het onderhouden van sociale contacten. Zij leggen zich enerzijds beperkingen op door spaarzaam om te willen gaan met het collectief vervoer vanwege de publieke gelden en anderzijds beperkt de inrichting van de openbare ruimte ze nog teveel. Zo zijn er voorbeelden van hekjes die de snelheid van fietsers over de stoep moeten beperken, maar waar de scootmobiel of rolstoel niet goed doorheen past (in ieder geval zeer moeilijk aan te sturen is), slechte bestrating, de toegang van de bibliotheek (en het gemeentelijk servicepunt) in Bleiswijk door de vormgeving van de oprit voor scootmobielen en rolstoelen zonder hulp onmogelijk is, een zodanig zware rolstoel wordt aangeleverd dat deze niet door de partner meer kan worden aangeduwd.

4-4-2 tevredenheid over het aanbod aan collectieve voorzieningen

Zoals eerder genoemd is een collectieve voorziening bedoeld voor mensen uit een bepaalde doelgroep. Veel collectieve voorzieningen worden door partijen uit het maatschappelijk middenveld aangeboden. De tevredenheid over deze collectieve voorzieningen is daarom moeilijk te achterhalen.

Volgens een aantal professionals en cliënten zijn er te weinig ontmoetingscentra. Berkel en Rodenrijs heeft bijvoorbeeld geen ontmoetingscentrum. Het ontmoetingscentrum De Leeuwerik in Bleiswijk is er alleen voor senioren. Voor mensen onder de 65 en zeker onder de 55 is er in Lansingerland geen passend aanbod. Jongeren met een handicap die 's middags uit school komen, kunnen moeilijk terecht. Ook zijn er veel wensen voor woonvoorzieningen voor senioren die bij zorgcentra zijn geïntegreerd waardoor men aanspraak kan maken op die zorgverlening en toegankelijkheid.

Andere collectieve voorzieningen die volgens de maatschappelijke partijen nog missen zijn sociaal-juridische raadslieden, een 'meldpunt bezorgd' en een brede aanpak voor sociaal isolement. Ook werd genoemd dat er behoefte is aan aanleunwoningen voor ouderen. Cliënten gaven aan dat als de gemeente in de toekomst moet gaan bezuinigen op de aanpassing van particuliere woningen, zij liever in een aanleunwoning zouden willen gaan wonen, maar dat zij daar nu al onvoldoende aanbod voor zagen.

4-5 aansluiting vraag en aanbod

Van alle individuele voorzieningen is de vraag naar hulp bij huishouden het grootst. Het aanbod aan individuele voorzieningen is volledig. Hierdoor sluiten vraag en aanbod op individuele voorzieningen voldoende aan. Soms heeft de cliënt meer behoefte aan individuele voorzieningen op maat.

De vraag naar collectieve voorzieningen is onduidelijk. De gemeente heeft hier weinig zicht op. Door onduidelijkheid over de vraag is niet te bepalen of vraag en aanbod van collectieve voorzieningen op elkaar aan sluiten. Wel blijkt dat de gemeente meer dagbehandelingsplaatsen heeft ingekocht dan gebruikt en dat er een vraag naar voorzieningen is waarin nog niet wordt voorzien dan wel waarin meer vraag dan aanbod is (ontmoetingscentra, maatschappelijk werk). In de afspraken met externen die zorg leveren zijn geen duidelijke prestatieafspraken gemaakt. Externen zouden dit wel prettig vinden. Het college moet dan zelf onderzoeken hoe groot de vraag is naar collectieve voorzieningen.

De vraag en het aanbod van individuele voorzieningen lijkt redelijk op elkaar aan te sluiten. Veel van de gevraagde hulp wordt door de gemeente verstrekt. De gesproken gebruikers van individuele voorzieningen zijn erg tevreden over het aanbod van de gemeente. Wel vinden ze dat de gemeente de voorzieningen wat meer op maat mag aanbieden.

Volgens het klanttevredenheidsonderzoek 2010 hebben individuele voorzieningen echter maar beperkt het beoogde lange termijn doel bereikt en de situatie van de cliënt daadwerkelijk veranderd (net als in de rest van Nederland overigens). Daardoor lijkt de aansluiting tussen vraag en aanbod op kortere termijn beter te zijn gerealiseerd dan op langere termijn.

tabel 4-6: ervaren verbetering door hulpmiddel

ondersteuning voor:	verbetering	geen verandering
verplaatsen in en om huis	41%	18%
plaatselijk vervoer	37%	19%
voeren van een huishouden	36%	24%
contact met anderen	26%	21%

Bron: Tevredenheidsonderzoek Wmo over 2009 en 2010, cliënten individuele voorzieningen, SGBO, bewerkt door Rekenkamer Lansingerland

De aansluiting van vraag en aanbod voor collectieve voorzieningen is onduidelijk. Doordat de gemeente zelf niet onderzoek doet naar de vraag van collectieve voorzieningen, kunnen ze niet weten of vraag en aanbod voldoende op elkaar

aansluiten. Uit gesprekken met de ambtenaren en het maatschappelijk middenveld blijkt dat in 2011 in een pilotproject voor dagbesteding tussen de 20 en 50 mensen zou gaan bedienen. In 2011 zijn echter 28 intakes hiervoor geweest en was een ruime helft van deze plaatsen benut. Wel is de doelgroep groeiende. Anderzijds lijkt er sprake te zijn van een vraag naar collectieve voorzieningen waarin in het geheel niet wordt voorzien. Een aantal professionals heeft aangegeven dat er een groter aanbod aan ontmoetingscentra zou moeten zijn. Cliënten onderschrijven dit. Zo ontbreekt het in Berkel en Rodenrijs in het geheel aan een ontmoetingsruimte waar dagactiviteiten worden georganiseerd. Ook lijkt er een tekort te zijn aan maatschappelijk werk. De wachtlijst is groot. Gemiddeld moeten mensen vier maanden wachten voordat zij voor het eerst met een hulpverlener kunnen spreken. Volgens maatschappelijk werk ligt de oorzaak in de beschikbaarheid van het aantal maatschappelijk werkers. Landelijk is er sprake van een standaard van 1 hulpverlener op 9000 mensen terwijl in Lansingerland de gemeente zodanig middelen beschikbaar stelt dat er sprake is van 2,7 hulpverleners voor 56000 mensen. Op de inlooppunten van de gemeente en de activiteiten die worden georganiseerd is nu geen vertegenwoordiging van maatschappelijk werk.

contractbeheer

Er zijn geen specifieke outputprestaties opgenomen in aanbestedingsdocumenten en contracten met zorgaanbieders. Meestal bepalen de partijen zelf wat ze in een periode kunnen bereiken. Uit interviews is naar voren gekomen dat de externe partijen graag een zakelijkere relatie zouden willen met de gemeente met duidelijkere prestatieafspraken, gericht op output in plaats van input. Ze willen graag laten zien wat ze allemaal bereikt hebben. Nu ontbreekt het aan inzicht wat de inspanningen voor effecten hebben gehad.

De gemeente zou volgens de contractpartners zelf moeten onderzoeken hoe groot de vraag is naar (collectieve) voorzieningen en de gewenste output en deze cijfers als basis gebruiken voor prestatieafspraken met externe partijen.



5 cliëntenparticipatie

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *Is vormgegeven aan de cliëntparticipatie van deze doelgroep?*

a Zo ja, hoe is hieraan vormgegeven?

b En is dit conform de bedoeling van de wetgever?

Bij het beantwoorden van deze vraag worden normen gehanteerd. Deze zijn te vinden in tabel 5-1.

tabel 5-1: normen cliëntenparticipatie

normen	behandeld in
gemeentelijke opzet en uitvoering	
• het college van burgemeester en wethouders betreft inwoners/belanghebbenden bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning en stelt daartoe een verordening op	par 5-3
• ook de inspraak met betrekking tot de belangen en behoeften van ingezetenen die deze niet goed kenbaar kunnen maken, is goed geregeld	par 5-3
• de gemeentelijke verordening voldoet aan de wettelijke voorschriften	par 5-2, 5-3
• de gemeente stelt voldoende middelen, capaciteit en tijd beschikbaar voor de Wmo-raad om haar werkzaamheden adequaat te kunnen vervullen	par 5-3, 5-5
• het college verschaft de Wmo-raad de informatie die nodig is om hun inspraakrecht te kunnen uitoefenen	par 5-5
• het college vraagt de Wmo-raad tijdig om advies	par 5-5
uitvoering door Wmo-raad	
• de Wmo-raad representeert de burgerbevolking en is samengesteld uit leden die draagvlak hebben in de samenleving van Lansingerland en qua deskundigheid gezamenlijk de prestatievelden van de Wmo afdekken	par 5-4, 5-5
• de leden van de Wmo-raad dragen zorg voor de communicatie met het werkveld	par 5-5
• de Wmo-raad adviseert de gemeente gevraagd in ieder geval op het gebied van het Wmo-beleidsplan, de borging van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning, de keuzevrijheid voor cliënten, de prestatievelden van de Wmo en het cliënttevredenheidonderzoek	par 5-4, 5-5
• in de praktijk verloopt de cliëntparticipatie volgens de uitgangspunten die in de gemeentelijke verordening zijn opgenomen	par 5-5

5-2 wettelijke verplichting cliëntenparticipatie

In de Wmo is geregeld dat de belangen en behoeften van cliënten in het gemeentelijk beleid moeten worden meegenomen. De gemeenten moeten daarvoor onder meer advies vragen aan een groep 'gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning' en de beleidsplannen voorleggen aan een vertegenwoordiging van belanghebbenden.

Een belangrijk uitgangspunt van de Wmo is cliëntparticipatie. De gemeente dient inwoners te betrekken bij de voorbereiding van het beleid en hen in de gelegenheid stellen om zelfstandig voorstellen voor het beleid te doen. Daarnaast moet de gemeente beleidsplannen voorleggen aan een vertegenwoordiging van de belanghebbenden en dient de gemeente zich te vergewissen van de belangen en behoeften van 'ingezetenen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken'. Het college moet een motivering bij haar beleidsplan bijsluiten waarin is aangegeven hoe de belangen en behoeften van deze groep gewogen zijn. Daarnaast moeten gemeenten op basis van de WMO advies vragen aan de 'gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning' (artikel 12 Wmo). Kort samengevat: de WMO regelt dat de gemeente de belangen en behoeften van de aanvragers mee weegt bij het opstellen en uitvoeren van het beleid. Het betrekken van de cliëntenbelangen moet plaatsvinden door de belanghebbenden bij de beleidsvoorbereiding te betrekken en doordat de gemeente zich verplicht laat adviseren door een representatieve vertegenwoordiging van de vragers. In de wet is niet vastgelegd hoe een representatieve vertegenwoordiging moet worden vormgegeven. Evenmin is aangegeven op welke wijze de representativiteit moet worden gewaarborgd.

Wet maatschappelijke ondersteuning

Art. 4. [Voorzieningen voor zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie] [Geschiedenis: MvT; versie 29 juni 2006; Stb. 2009, 346]

-1. Ter compensatie van de beperkingen die een persoon als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel g, onder 4^o, 5^o en 6^o, ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie treft het college van burgemeester en wethouders voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning die hem in staat stellen:

- a. een huishouden te voeren;
- b. zich te verplaatsen in en om de woning;
- c. zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;
- d. medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.

-2. Bij het bepalen van de voorzieningen houdt het college van burgemeester en wethouders rekening met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen, waaronder verandering van woning in verband met wijziging van leefsituatie, alsmede met de capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien.

Art. 11. [Betrekking ingezetenen en belanghebbenden bij beleidsvoorbereiding] [Geschiedenis: MvT; versie 29 juni 2006]

-1. Het college van burgemeester en wethouders betreft de ingezetenen van de gemeente en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning, op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.

-2. Het college van burgemeester en wethouders stelt ingezetenen van de gemeente en in de gemeente

belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen vroegtijdig in de gelegenheid zelfstandig voorstellen voor het beleid inzake maatschappelijke ondersteuning te doen.

-3. Het college van burgemeester en wethouders verschaft informatie die nodig is ter uitvoering van het bepaalde in het eerste en tweede lid.

-4. Onverminderd het eerste lid vergewist het college van burgemeester en wethouders zich bij de voorbereiding van het beleid tevens van de belangen en behoeften van ingezetenen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken.

Art. 12. [Verplichte beleidsadvisering door vertegenwoordigers van vragers] [Geschiedenis: MvT; versie 29 juni 2006; Stb. 2009, 229]

-1. Alvorens een voordracht tot vaststelling door de gemeenteraad te doen, vraagt het college van burgemeester en wethouders over het ontwerpplan advies aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.

-2. Het college van burgemeester en wethouders voegt bij de voordracht tot vaststelling door de gemeenteraad tevens een motivering hoe het de belangen en behoeften van personen als bedoeld in artikel 11, vierde lid, heeft gewogen.

5-3 het gemeentelijke beleid

De gemeente Lansingerland heeft de belangenvertegenwoordiging van de Wmo-cliënten gewaarborgd door het opstellen van de Verordening Burgerparticipatie Wmo. In deze verordening wordt het bestaan van een Wmo-raad geregeld. De verordening zelf voldoet aan wettelijke voorschriften voor een representatieve vertegenwoordiging van cliëntenbelangen op basis van de gevraagde spreiding van deskundigheid, draagvlak in de samenleving en vertegenwoordiging van instituties. In de verordening ontbreekt echter een duidelijk kader voor de belangenvertegenwoordiging van de cliënten die dit zelf niet goed kenbaar kunnen maken. Ook ontbreekt het aan mogelijkheden om de uitvoering van de belangenbehartiging aan te sturen dan wel af te dwingen. In dit opzicht voldoet de verordening niet aan de wettelijke vereisten. De Wmo-raad kan/moet op basis van de verordening over voldoende middelen, capaciteit en tijd beschikken voor het kunnen vervullen van haar taak. Het begrip voldoende is echter niet gespecificeerd en de manier waarop de Wmo-raad in de praktijk structureel over voldoende middelen kan beschikken is niet in de verordening geregeld.

In de gemeente Lansingerland is ervoor gekozen om de cliëntenparticipatie op het gebied van de Wmo te regelen door middel van een Wmo-raad. De belangen van de Wmo-cliënten moeten worden vertegenwoordigd door een Wmo-raad. Deze raad heeft de taak om tijdig gevraagd en ongevraagd de gemeente Lansingerland te adviseren over alle onderwerpen betreffende de Wmo.

doel Wmo-raad

De gemeentelijke basis voor het opstellen van de Wmo-raad ligt in de Verordening Burgerparticipatie Wmo van 18 oktober 2007. Met burgerparticipatie wordt hier bedoeld de gestructureerde wijze waarop de gemeente (on)georganiseerde burgers betreft in de beleidsvorming, -uitvoering en -evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning en het gemeentelijke Wmo-beleid. De doelstelling van deze burgerparticipatie is volgens deze verordening: "Het bewerkstelligen dat belanghebbenden bij de Wet maatschappelijke ondersteuning en het gemeentelijke Wmo-beleid vanuit een onafhankelijke positie optimaal betrokken zijn bij de

voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het gemeentelijke Wmo-beleid". Een tweede doel is "het bijdragen aan de totstandkoming of verbetering van het gemeentelijke Wmo-beleid". Daartoe kan de Wmo-raad gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan de burgemeester en wethouders.

taak Wmo-raad

In de verordening is vastgelegd dat de Wmo-raad een advies moet geven over:

- het vierjaarlijks op te stellen Wmo beleidsplan,
- de wijze waarop de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning gewaarborgd wordt,
- de wijze waarop cliënten keuzevrijheid wordt geboden,
- de prestatievelden van de Wmo,
- het klanttevredenheidsonderzoek.

samenstelling Wmo-raad

Volgens de verordening moet de Wmo-raad bestaan uit een voorzitter en minimaal 5 en maximaal 9 leden. De leden moeten draagvlak hebben in de samenleving en moeten gezamenlijk deskundig zijn op alle prestatievelden van de Wmo. Qua verdeling moet rekening worden gehouden met een vertegenwoordiging van belangrijke instituties in Lansingerland en een spreiding over de drie kernen van de gemeente. Dit komt overeen met de in de Wet maatschappelijke ondersteuning genoemde 'gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning' (artikel 12 Wmo). Anderzijds zijn wettelijke aspecten van de belangenbehartiging nog niet door de verordening ingevuld. Zo is niet duidelijk of en zo ja hoe de belangen en behoeften van ingezetenen die deze niet goed kenbaar kunnen maken moeten worden vertegenwoordigd door de Wmo-raad. Voorts ontbreekt het de gemeente (in de verordening) aan een mogelijkheid om een representatieve vertegenwoordiging af te dwingen of de Wmo-raad bij dan wel aan te sturen indien de Wmo-raad niet in overeenstemming met de gemeentelijke verordening werkt. Ook is niet duidelijk geregeld hoe de gemeente moet handelen indien niet voldoende capaciteit voor de Wmo-raad beschikbaar is (zowel in kennis van de beschikbare leden voor het kunnen afdekken van alle terreinen als op het aspect van voldoende leden voor het bestaansrecht van de Wmo-raad).

communicatie met college

In de verordening wordt ook de communicatie tussen Wmo-raad en het college geregeld. Wanneer de Wmo-raad door het college om advies wordt gevraagd, dient dat op een dusdanig tijdstip te gebeuren dat de Wmo-raad voldoende tijd heeft om relevante informatie te verzamelen. Ook moet dit op een tijdstip gebeuren waardoor het uitgebrachte advies met een reactie van burgemeester en wethouders toegevoegd kan worden aan de stukken die aan de gemeenteraad ter beschikking worden gesteld. Wanneer het college afwijkt van het advies van de raad, zullen ze een motivering hiervoor aan de raad overleggen.

Daarnaast is in de verordening vastgelegd dat de Wmo-raad minimaal vijf maal per jaar moet vergaderen en tenminste eenmaal per jaar moet overleggen met de betreffende wethouder.

facilitering Wmo-raad

In de verordening is eveneens geregeld dat vanuit het college middelen ter beschikking worden gesteld aan de Wmo-raad. Deze middelen moeten de Wmo-raad

in staat stellen zijn taken uit te voeren. Hoe deze middelen ter beschikking worden gesteld en wat voldoende middelen zijn wordt niet in de verordening aangegeven. Naast de reguliere middelen kan de Wmo-raad zelf voor niet-reguliere activiteiten een projectsubsidie aanvragen. Ook hiervan ontbreekt een nadere uitwerking in de verordening.

Wel is in de verordening vastgesteld dat de voorzitter en leden van de Wmo-raad een onkostenvergoeding krijgen. De hoogte van deze vergoeding wordt vastgesteld door het college. Tot slot kan de Wmo-raad gebruik maken van vergaderruimten en kopieerfaciliteiten.

5-4 vormgeving Wmo-raad Lansingerland in de praktijk

De huidige Wmo-raad van Lansingerland bestaat uit acht leden, waaronder de voorzitter. Van de huidige samenstelling van de Wmo-raad is niet duidelijk hoe de kennis over de verschillende terreinen van de Wmo is afgedekt. Evenmin is duidelijk hoe de huidige samenstelling van de Wmo-raad een vertegenwoordiging van belanghebbenden is dan wel een gezamenlijke vertegenwoordiging van representatieve organisaties. De wethouder zelf heeft hier ook geen inzicht in. Wel zijn sinds kort drie kernen in de Wmo-raad vertegenwoordigd. De samenstelling van de Wmo-raad is de afgelopen jaren drie keer gewisseld. Dit was mede het gevolg van een conflict in belangen van de deelnemende organisaties die de raadsleden vertegenwoordigden en later mede vanwege een incomptabiliteit de humeurs. Van de voorgaande raden heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen in welke mate de kennis van de verschillende terreinen werd afgedekt en de drie kernen van de gemeente werden vertegenwoordigd.

De Wmo-raad ziet zichzelf als adviesraad en niet als vertegenwoordiger van de doelgroep. Als vertegenwoordiger voor de doelgroep verwijst de Wmo-raad naar de Cliënten Adviesraad, die echter een andere doelgroep vertegenwoordigt. Hierdoor is niet duidelijk of de belangen van de Wmo-cliënten optimaal worden behartigd en de belangenbehartiging van behoeften van de groep mensen die het niet kenbaar kunnen maken is gewaarborgd.⁴⁵

samenstelling raad

De raad bestaat momenteel uit acht leden, waaronder de voorzitter. Op de website van de Wmo-raad wordt aangegeven dat de leden zijn gekozen op basis van hun kennis of affiniteit met de doelgroep van de Wmo. Zij hebben trainingen over de Wmo gevolgd en nemen deel aan symposia en bijeenkomsten. Ongeveer de helft van de leden heeft een beroep dat direct of indirect met de problematiek van de Wmo-doelgroep te maken heeft. Daarbij is het wel de vraag in hoeverre dit de belangrijkste instituties zijn in Lansingerland voor wat betreft de Wmo (zoals de verordening voorschrijft).

Vanuit de Wmo-raad is aan de rekenkamer aangegeven dat het idee van een vertegenwoordiging van de belangrijkste instituties is losgelaten, omdat zij anders niet genoeg kandidaten konden vinden als Wmo-raadslid. Wel was het belang van de vertegenwoordiging in de vacatureteksten opgenomen. De huidige vertegenwoordigers in de raad zijn mensen die door of hun privésituatie of door zijdelings hun werk kennis hebben opgedaan over verschillende terreinen van de Wmo, zo is door de Wmo-raad en de beleidsambtenaren aangegeven. De rekenkamer kan dit zelf niet vaststellen op basis van de beschikbare informatie over de Wmo-raad.

⁴⁵ De Wmo-raad heeft in feitelijk wederhoor aangegeven hieraan te werken.

Wel stelt de rekenkamer vast⁴⁶ dat de achtergrond van de leden geen belangenverstrengeling kent doordat de leden werkzaam zijn bij organisaties waar het Wmo-loket en de Wmo-consulenten voor de werkuitvoering regelmatig mee om tafel zitten. Voor wat betreft de verdeling van de leden over de drie kernen van Lansingerland constateert de rekenkamer dat op 18-6-2012 op de website van de Wmo-raad een vertegenwoordiging wordt gepresenteerd waarbij Bleiswijk niet is vertegenwoordigd. Bij navraag bij de Wmo-raad wordt geantwoord dat inmiddels ook een vertegenwoordiging is uit Bleiswijk. Tevens is aangegeven dat bij de werving van leden in de vacaturetekst wel aandacht is besteed aan een verdeling uit de drie kernen. Of de Wmo-raad een representatieve afspiegeling zal vormen voor de nieuw te verwachten AWBZ-cliënten in 2013 en hoe dat moet worden geregeld is nog niet in het college en in de Wmo-raad zelf aan de orde geweest.

In de afgelopen jaren is de samenstelling van de Wmo-raad drie keer gewijzigd. Met de start van de Wmo-raad in 2007 is ervoor gekozen om de verschillende belangenverenigingen in de raad zitting te laten nemen. Uit interviews is gebleken dat deze samenstelling niet leidde tot een behartiging van de cliëntenbelangen, maar juist van de individuele verenigingsbelangen. Dit is de oorzaak geweest van het uiteenvallen van deze Wmo-raad. Vervolgens heeft het college van Lansingerland ervoor gekozen om een Wmo-raad te kiezen op basis van individuele personen die de belangen moesten behartigen. De nieuwe raad werd in 2008 benoemd en is in 2010 uit elkaar gevallen. Ook in de samenstelling van deze raad was gekozen voor een constructie waarbij een onafhankelijke belangenbehartiging niet direct was gewaarborgd. Zo was de voorzitter van de Wmo-raad een voormalig wethouder op het terrein van Wmo, die in nauw contact stond met het college van B en W en de uitvoerende ambtenaren. Hierdoor werd een onafhankelijke blik op het eerder, eigen geformuleerde beleid onmogelijk. Dit beeld wordt versterkt door de gekozen handelswijze van de voorzitter. Uit interviews is vernomen dat deze voorzitter de adviezen van de Wmo-raad altijd eerst ter afstemming aan de ambtenaren voorlegde. Hoe het in deze Wmo-raad zat qua leden en hun verdeling van kennis over de verschillende prestatievelden en de drie kernen is de rekenkamer niet bekend.

visie van de Wmo-raad op doelstelling en taak

In 2012 (blijkens de inhoud van het document) heeft de huidige Wmo-raad een missie/visie-document opgesteld. In dit document zijn de visie en de missie vastgelegd, evenals de wijze waarop de Wmo-raad dit met strategische doelstellingen wil bereiken.

missie:

De Wmo-raad Lansingerland heeft als onafhankelijk adviesorgaan tot taak heeft om het college van burgemeester en wethouders zowel gevraagd als ongevraagd te adviseren over alle beleidsmatige onderwerpen betreffende de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

visie:

Alle burgers van Lansingerland hebben het recht om volwaardig mee te doen aan de samenleving. Daarvoor moeten burgers kunnen rekenen op ondersteuning als de zelfredzaamheid in gevaar komt. Het belang van de burger dient het uitgangspunt te zijn bij het Wmo-beleid van de gemeente.

⁴⁶ Op de website van de Wmo-raad staat aangegeven wie zitting hebben in de Wmo-raad en waar zij werkzaam zijn.

De Wmo-raad ziet er daarom op toe dat het beleid van de gemeente Lansingerland er op gericht is dat de zelfredzaamheid en participatie van burgers in Lansingerland gestimuleerd wordt.

strategische doelstellingen:

De Wmo is er voor alle burgers van Lansingerland en de Wmo-raad wil dat dit belang doorklinkt in het gemeentelijke Wmo-beleid. De raad zoekt daartoe een proactieve en constructieve relatie met de gemeente en wil dat realiseren door:

- Vroegtijdig invloed te hebben op het gemeentelijk Wmo-beleid

De Wmo-raad is een participerende adviesraad en wil door de gemeente vroegtijdig betrokken worden bij de ontwikkeling van het gemeentelijke Wmo-beleid.

- Zelf thema's aan te dragen

De Wmo-raad draagt actief onderwerpen aan die zij van belang acht en is zo medebepalend voor de Wmo agenda van de gemeente Lansingerland.

De Wmo-raad streeft daarnaast naar kwalitatief goede adviezen en wil dat realiseren door:

- Goed op de hoogte zijn van wat er speelt.

De Wmo-raad zoekt actief contact met het (werk)veld.

De Wmo-raad onderzoekt en weegt de belangen van belanghebbenden en komt zo tot een onafhankelijk advies.

- Vroegtijdig te signaleren

De Wmo-raad signaleert trends en ontwikkelingen en vertaalt deze in concrete adviezen aan de gemeente Lansingerland.

Zowel uit de vastgelegde visie en missie als uit interviews blijkt dat de huidige Wmo-raad zichzelf als adviesraad ziet en niet als vertegenwoordiger van de doelgroep. De leden omschrijven zichzelf als experts op de prestatievelden van de Wmo en zien zichzelf niet noodzakelijkerwijs als vertegenwoordigers (en daardoor belangenbehartigers) van de Wmo-cliënten⁴⁷. Door het hanteren van het standpunt dat de Wmo-raad een onafhankelijke adviesraad is die geen belangen van individuele Wmo-cliënten behartigt bestaat volgens de rekenkamer de kans dat de belangen van een kleine groep mensen die zelf niet goed hun belangen en behoeften kenbaar kunnen maken over het hoofd worden gezien⁴⁸.

5-5 cliëntenvertegenwoordiging in de praktijk

Uit interviews met ambtenaren van de gemeente en met leden van de Wmo-raad blijkt dat de onderlinge relatie verbeterd maar nog niet goed is. De noodzakelijke informatie wordt nog onvoldoende uitgewisseld. Het ontbreekt wel aan periodiek overleg. Bij de laatste adviesaanvraag zijn wel alle documenten aan de Wmo-raad verstrekt. Het tijdstip van de adviesaanvragen is echter niet tijdig. Het is zelfs een belangrijke reden geweest voor het uit elkaar vallen van de voorgaande Wmo-raad. Ook nu worden adviezen nog niet tijdig aangevraagd. In mei 2012 is voor de laatste keer advies gevraagd aan de Wmo-raad. Naast de gevraagde adviezen heeft de Wmo-raad in de afgelopen jaren ook ongevroagde adviezen gegeven. Sinds 2009 zijn er in totaal 9 adviezen verstrekt, waarvan er nog 1 open staat om door de wethouder te worden beantwoord. De Wmo-raad heeft vanuit de gemeente een notuliste beschikbaar voor de vergaderingen. Ook mag de Wmo-raad gebruik maken van

⁴⁷ In het feitelijk wederhoor geeft de Wmo-raad aan dat zij geen belangenbehartiger zijn voor het individu. Zij geven aan wel te rade te gaan bij hun achterban voor informatie, maar dat zij niet het individu vertegenwoordigen.

⁴⁸ In het feitelijk wederhoor geeft de Wmo-raad aan dat zij eraan werken om dit risico te verminderen.

vergaderruimte in het gemeentehuis. Het ontbreekt echter aan een plek voor het bewaren van het archief van de Wmo-raad (belangrijk voor institutioneel geheugen). Daarnaast heeft de Wmo-raad meer behoefte aan een medewerker die meer inhoudelijk af en toe ondersteuning kan bieden dan aan een notuliste, gegeven de beperkte tijd voor het verwerken van de informatie voor het uitbrengen van een advies. Tot 2011 werden de kosten gedeclareerd op ad hoc basis (presentie, diverse onkosten). Sinds 2011 ontvangt de Wmo-raad een subsidie voor de uitvoering van haar werkzaamheden

Vanuit de Wmo-raad wordt aangegeven dat zij contact onderhouden met het werkveld. De rekenkamer heeft dit niet direct kunnen vaststellen. Tijdens de interviews met het maatschappelijk middenveld werd de Wmo-raad niet als natuurlijk partner genoemd. Wel heeft de rekenkamer vastgesteld dat de Wmo-raad met regelmaat (maximaal 2x per jaar) een Wmo-cafe wil organiseren (reeds één georganiseerd en één gepland). Onder de deelnemers zijn medewerkers uit het maatschappelijk middenveld en de cliënten zelf. Voor veel Wmo-gebruikers is het Wmo-cafe niet een bekend fenomeen of is het ontmoetingscentrum toch moeilijk te bereiken. Er zijn geen andere reguliere activiteiten waarin de Wmo-raad feedback tracht te verkrijgen met de achterban. Hoe de Wmo-raad in contact wil treden met de toekomstige Wmo-cliënten uit de AWBZ (in 2013) om hun specifieke problematiek te vernemen en zodoende goed te kunnen adviseren over dit beleid is onbekend. De Wmo-raad heeft wel periodiek reguliere contacten met andere belangenvertegenwoordigers

informatieverstrekking aan de Wmo-raad

Uit interviews met ambtenaren van de gemeente en met leden van de Wmo-raad blijkt dat de onderlinge relatie verbetert maar nog niet goed is. De noodzakelijke informatie wordt nog onvoldoende uitgewisseld. Binnen de gemeente is een Wmo-consulent/beleidsadviseur de vaste contactpersoon voor de Wmo-raad. Met deze persoon worden de contacten onderhouden en ontvangt de Wmo-raad de stukken ter advisering. In hoeverre de Wmo-raad altijd bij een adviesaanvraag echter alle stukken toegestuurd heeft gekregen, vergezeld van de benodigde onderbouwing, heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen. De laatste adviesaanvraag dateert uit mei 2012, waarbij de gemeente de kostenanalyse van de Wmo en haar nieuwe beleidsplannen aan de gemeenteraad ging voorleggen. Bij deze adviesaanvraag heeft de Wmo-raad alle stukken ontvangen die naar de gemeenteraad zouden worden gestuurd. Tussentijdse informatieverstrekking over nieuwe ontwikkelingen vindt niet plaats. Met de vorige wethouder heeft de Wmo-raad een jaarkalender opgesteld waarin overzichtelijk werd gemaakt wanneer er Wmo-zaken zouden gaan spelen.

tijdstip adviesaanvraag

Een ander punt heeft betrekking op het tijdstip van de adviesaanvraag van het college. Volgens de Wmo-raad gebeurt dit in de praktijk niet op een tijdig moment. Op hun website wordt zelfs gezegd: "De Wmo-adviesraad is van mening dat beïnvloeding van het gemeentelijk beleid het beste in een zo vroeg mogelijk stadium kan plaatsvinden. Wanneer een onderwerp helemaal is uitgewerkt en aangenomen, is het veel moeilijker om het nog bij te buigen dan in een stadium waarin nog geen gemeentelijke standpunten zijn ingenomen. Dit is in de praktijk nog niet altijd gelukt. Er zijn onderwerpen die ten onrechte niet, of in een erg laat stadium wel, aan de adviesraad zijn voorgelegd. Dit vergt nog veel aandacht en een alerte houding zowel bij de gemeente als van de Wmo-raad". In relatie tot de strategische doelstellingen van de Wmo-raad is dit een belangrijk aspect.

Uit interviews is vernomen dat vooral ook de weinig betrokken houding vanuit de gemeente een belangrijke oorzaak is geweest in het voortijdig uit elkaar vallen van de voorgaande Wmo-raden. Telkenmale werd de Wmo-raad niet of te laat geïnformeerd

over nieuwe plannen, zodat naar de mening van de leden men niet met een kwalitatief goed advies kon komen. Dit is voor veel leden een reden geweest om niet langer verantwoordelijk te willen zijn voor de advisering over het beleid. Er zijn voorbeelden waarin de Wmo-raad een paar dagen tot een avond van tevoren werd ingelicht over de nieuwe plannen en om advies werd gevraagd. Zo ook weer bij de nieuwe beleidswijzigingen. Hoewel de Wmo-raad zich tijdens de laatste advisering in mei 2012 bescheiden heeft uitgedrukt in haar advies is een periode van vier dagen, (de facto vier avonden omdat ieder Wmo-raadslid ook een reguliere baan heeft) een te korte periode om gezamenlijk tot een goed geanalyseerde, doordachte en ook gezamenlijk afgestemde reactie te komen. De rekenkamer constateert dat de gemeente belang hecht aan het advies van de Wmo-raad maar telkenmale wel vergeet om de leden tijdig te betrekken in de nieuwe ontwikkelingen. Door de commitment van de Wmo-raadsleden heeft de Wmo-raad nog wel adviezen kunnen verstrekken over de relatief laat ingediende beleidsplannen. Desondanks komt de belangenbehartiging van Wmo-cliënten in brede zin door de late aanvragen om advies onder druk te staan, zowel in de motivatie van de Wmo-raad als in de kwaliteit van de producten die de Wmo-raad kan afleveren. Ook kan worden vastgesteld dat de gemeente op dit punt haar verplichting uit de verordening niet nakomt.

verstrekte adviezen

Zoals eerder vermeld heeft de wethouder in mei 2012 voor de laatste keer advies gevraagd aan de Wmo-raad. Dit betrof een advies over de nieuwe beleidsplannen.

Naast de gevraagde adviezen heeft de Wmo-raad in de afgelopen jaren ook ongevraagde adviezen. Daarbij is ingegaan op potentiële ontwikkelingen die de belangen van de burgers raken.

Sinds 2009 zijn er in totaal 9 adviezen verstrekt, waarvan er nog één open staat om door de wethouder te worden beantwoord. Niet alle adviezen zijn conform uitgevoerd. Volgens de Wmo-raad en zoals vernomen in feitelijk wederhoor van het college is nog geen uitvoering gegeven aan deze adviezen omdat er nog geen nadere uitwerking van dat beleid heeft plaatsgevonden dan wel dat het gaat om beleidsonderdelen waarover nog geen duidelijkheid is (zoals een inloophuis geestelijke gezondheidszorg). Mondeling is de Wmo raad uitgelegd dat de gemeente hierover pas gaat nadenken als een nadere uitwerking van het beleid zal plaatsvinden dan wel dat van het beleidsonderdeel duidelijk is dat het gaat spelen.

de Wmo-adviezen uit 2011

November 2011

Er is door het college gevraagd om een advies over "verhoging uurtarief hulp bij het huishouden". De Wmo-raad heeft een duidelijk en overwogen positief advies richting het college afgegeven, daar door het college duidelijk aangegeven werd wat het uurtarief in de omliggende gemeentes is en de gemeente Lansingerland dit uurtarief de laatste jaren niet bijgesteld heeft.

Mei 2011

Ongevraagd advies betreffende het vrijwilligersbeleid gemeente. In dit advies heeft de Wmo-raad aangegeven dat zij een voorstander is van een professioneel gedragen Vrijwilligers Informatie Punt (VIP) met een onafhankelijke professionele kracht.

facilitering vanuit de gemeente

De Wmo-raad ontvangt ambtelijke ondersteuning vanuit de gemeente. In principe is een notuliste beschikbaar voor de vergaderingen en mag de Wmo-raad gebruik maken van vergaderruimte in het gemeentehuis. Een eigen ruimte en plek voor het bewaren van een archief is er echter niet. Met name voor het institutioneel geheugen is een eigen archiefplek wel belangrijk. Ook heeft de Wmo-raad meer behoefte aan een medewerker die meer inhoudelijk af en toe ondersteuning kan bieden dan wel aan een kleine vergoeding voor het inhuren van inhoudelijke capaciteit, dan een notuliste, zo geeft de Wmo-raad aan. De leden vervullen hun taak naast hun reguliere (fulltime) baan en hebben daardoor soms maar weinig tijd om nieuwe ontwikkelingen of details uit te kunnen zoeken. Dit is met name relevant omdat er vaak maar weinig tijd beschikbaar is voordat een advies moet worden uitgebracht. Een beleidsmedewerker zou de raad kunnen ondersteuning hierin, zo wordt in het interview met de raad aangegeven. Notulen kunnen de raadsleden makkelijker zelf opstellen.

Voor wat betreft de financiële ondersteuning geldt dat tot 2011 de kosten werden gedeclareerd op ad hoc basis (presentie, diverse onkosten). Hiervan is geen overzicht beschikbaar. Sinds 2011 ontvangt de Wmo-raad een subsidie voor de uitvoering van haar werkzaamheden.

communicatie met het werkveld

Vanuit de Wmo-raad wordt aangegeven dat zij contact onderhouden met het werkveld. Dit doen zij door regelmatig de organisaties te bezoeken die betrokken zijn bij Wmo-zaken en het gesprek met hen aan te gaan. De rekenkamer heeft dit niet direct kunnen vaststellen. Tijdens de interviews met het maatschappelijk middenveld werd de Wmo-raad niet als natuurlijk partner genoemd. Ook werd aangegeven al lange tijd geen contact te hebben gehad met de Wmo-raad. De meest recente bezetting van de raad was de maatschappelijke partners onbekend. Wel heeft de rekenkamer vastgesteld dat de Wmo-raad met regelmaat (maximaal 2x per jaar) een Wmo-café wil organiseren (waarvan in 2012 al één is georganiseerd en de tweede staat ingepland). Het Wmo-café betreft een bijeenkomst over de Wmo waarbij een ieder vrij aan kan deelnemen. Onder de deelnemers zijn raadsleden, maar ook medewerkers uit het maatschappelijk middenveld en de cliënten zelf. In dit opzicht is er dus wel contact met het maatschappelijk middenveld.

Daarnaast heeft de Wmo-raad wel contacten met andere belangenvertegenwoordigingen zoals de Cliënten adviesraad (voor de Wet werk en Bijstand), het 'Platform Lansingerland leeft' (waarin veel maatschappelijke organisaties van Lansingerland aan deelnemen) en het diaconaal platform

communicatie met belanghebbenden

De contacten tussen Wmo-raad en Wmo-gebruikers zijn informeel. Maximaal twee keer per jaar organiseert de Wmo-raad het zogenoemde Wmo-café. Deze inloopavonden worden georganiseerd in één van de ontmoetingscentra. Het blijkt echter voor veel Wmo-gebruikers niet een bekend fenomeen te zijn of moeilijk te bereiken (blijkt uit interviews van cliënten met de rekenkamer). Aankondiging van een inloopavond geschiedt via de krant en de website van de Wmo-raad.

Er zijn geen andere reguliere activiteiten waarin de Wmo-raad feedback tracht te verkrijgen met de achterban (zijnde de burgers die gebruik maken van de Wmo) die zij volgens de wet vertegenwoordigen. Hoe de Wmo-raad in contact wil treden met de

toekomstige Wmo-cliënten uit de AWBZ (in 2013) om hun specifieke problematiek te vernemen en zodoende goed te kunnen adviseren over dit beleid is onbekend.

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

algemeen

In het onderzoeksplan 2011 heeft de rekenkamer aangekondigd een onderzoek te starten naar het Wmo-beleid. De onderzoekswerkzaamheden zijn in oktober 2011 gestart en in juni 2012 afgerond. Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen.

documenten

Binnen de gemeente is informatie gezocht met betrekking tot het beleid en de procedures van de Wmo, aanvragen voor voorzieningen, informatievoorziening door het Wmo-loket. Het verzamelde materiaal bestond uit documenten van uiteenlopende aard, zoals verordeningen, beleidsnotities en correspondentie met gesubsidieerde instellingen.

interviews

Er zijn interviews gehouden met onder meer wethouder Braak, diverse ambtenaren die zich bezig houden met het opstellen en uitvoeren van het Wmo-beleid, vertegenwoordigers van instellingen die betrokken zijn bij de uitvoering van het Wmo beleid. Te denken valt aan de thuiszorg en de stichting welzijnswerk ouderen.

Daarnaast is gesproken met circa 50 cliënten die in 2010 of 2011 een aanvraag voor een individuele verstrekking hebben ingediend.

Om met deze mensen te kunnen spreken is een anonieme steekproef genomen. De gemeente heeft op ons verzoek blindelings 150 mensen vanuit hun registratiesysteem geselecteerd die in de periode 2010-2011 één of meer aanvragen hebben ingediend voor een individuele verstrekking. 75 mensen hebben in 2010 een aanvraag ingediend, 75 in 2011. Van die 75 mensen per jaar hebben 60 mensen de aanvraag toegekend gekregen en 15 niet (conform het afwijzingspercentage van de gemeente).

Aan alle mensen die in deze steekproef zijn opgenomen heeft de gemeente namens de rekenkamer een brief gestuurd met het verzoek om medewerking. Uiteindelijk hebben 50 mensen gereageerd en hun medewerking toegezegd. Deze mensen zijn thuis voor een interview bezocht. De gegevens van deze mensen blijven vanwege hun persoonlijke belangen anoniem.

bijwonen overleg

In aanvulling op de interviews en de documentstudie is ook een mid-office overleg bijgewoond. In deze bespreking wisselen de gemeente en de organisaties uit de zorg de laatste relevante informatie uit en wordt casuïstiek besproken.

procedure

Op 27 december 2011 verzond de rekenkamer de onderzoeksopzet naar de raad, het college van B en W en de gemeentesecretaris. Op 13 september 2012 startte ambtelijk

wederhoor. 9 November 2012 startte bestuurlijk wederhoor door middel van toezending van het volledige conceptrapport aan het college van B en W. De reactie van het college van B en W ontving de rekenkamer op 29 november 2012. De reactie van het college van B en W en het nawoord van de rekenkamer hierop zijn in het rapport opgenomen. Het definitieve rapport is 14 december 2012 door toezending aan de gemeenteraad openbaar geworden.

bijlage 2 lijst geïnterviewde personen

De heer R. Braak	wethouder
Mevrouw C. Bos	afdelingshoofd Economische en maatschappelijke ontwikkeling
De heer B. Lagewaard	afdelingshoofd Publiekszaken
Mevrouw T. van de Wijdeven	teamleider Maatschappelijke Ontwikkeling
Mevrouw P. Barkmeijer	teamleider Uitvoering
Mevrouw Barnhoorn	medewerker Wmo-Loket
Mevrouw E. Dreessen	medewerker Wmo Loket
Mevrouw S. de Heer	Wmo-consulente
Mevrouw S. Oosterman	beleidsadviseur Wmo
Mevrouw A. Tymann	projectleider Kanteling
De heer K. Hoefnagels	extern indicatiesteller Wmo
Mevrouw M. Boon	voorzitter, Vereniging gehandicaptenbelangen
De heer H. Caynak	consulent, Stichting Mee
Mevrouw M. de Cock	Stichting Kwadraad
Mevrouw J. van Dijk	maatschappelijk werkster, stichting Kwadraad
De heer J. van Hartingsveldt	Wmo-raad
De heer A. Heintz	stichting 3B bus
De heer F. van Holte	locatiemanager Lansingerland GGZ-Delfland
De heer W. Pijpers	stichting 3B bus
De heer J. Pluym	voorzitter Wmo-raad
Mevrouw M. Rosenmeyer	beltax
Mevrouw M. Schouten	directeur hulp thuis, Stichting Thuiszorg De Vierstroom
Mevrouw H. Vliet	Stichting Welzijn Lansingerland Ouderenwerk
Mevrouw D. Ijzendoorn	Stichting Welzijn Lansingerland Ouderenwerk

50 burgers die in 2010 en/of 2011 een voorziening hebben aangevraagd

bijlage 3 lijst geraadpleegde bronnen

- Wet Maatschappelijke Ondersteuning
- Verordening Burgerparticipatie Wmo
- Verordening Voorzieningen Wet maatschappelijke ondersteuning gemeente Lansingerland 2009
- Besluit Maatschappelijke ondersteuning Lansingerland 2012
- Gemeentelijk Verstrekkingenbeleid Voorzieningen Wmo 2012
- 'Visie op de Wmo' (2007)
- collegeprogramma 2007-2010
- collegeprogramma "Inwoners betrokken, betrokken inwoners" (31 augustus 2010)
- nota Lokaal gezondheidsbeleid 2009-2012
- Wmo Beleidsnota deel I, 2007
- Wmo Beleidsnota deel II, 2008
- Beleidsplan Wmo 2011-2014, deel A (2011)
- nota lange termijnontwikkeling Steunstip Vrijwilligers (2007)
- Armoede- en minimabeleid en schuldhulpverlening
- Informatiegids Wet maatschappelijke ondersteuning – Een wegwijzer voor zorg, hulp en activiteiten in Lansingerland in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (januari 2010)
- Sociaal jaarverslag 2010, welzijn Lansingerland, "Welzijn op waarde"
- Uitdraaien afdeling Werk, Inkomen en Zorg (3 september 2012 en 7 februari 2012)
- begrotingen Lansingerland 2007-2012
- jaarverslagen Lansingerland 2007-2011
- brief college aan gemeenteraad dd. 10 april 2012 inzake beheersmaatregelen op het gebied van de Wmo
- Kostenanalyse individuele Wmo-voorzieningen, (17 april 2012)
- notulen Raad Lansingerland periode 2007-2012
- SGB0 Tevredenheidsonderzoeken Wmo Lansingerland 2009, 2010
- contracten inzake voorzieningen door maatschappelijk partners
- brochures en jaarverslagen van aanbieders van voorzieningen (Kwadraad, De Vierstroom, Stichting Welzijn Lansingerland Ouderenwerk, Stichting MEE, GGZ Delfland, Humanitas, Centrum voor Jeugd en Gezin)
- <http://www.wmo-raadlansingerland.nl/>
- <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/wmo> (inzake kanteling, modelovereenkomst en inkomensgerelateerd beleid)
- Kim Putters, Wmo zorgt niet voor betere lokale ondersteuning, Binnenlands Bestuur (31 augustus 2010)

bijlage 4 overzicht gebruikte afkortingen

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
college van B en W	college van Burgemeester en Wethouders
DWO	Delft, Westland en Oostland
EMO	Economische en Maatschappelijke ontwikkeling
fte	fulltime equivalent
GGZ	geestelijke gezondheidszorg
IQ	intelligentie quotiënt
OGGz	Openbare Geestelijke Gezondheidszorg
PGB	persoonsgebonden budget
SWL	Stichting Welzijn Lansingerland
VIP Lansingerland	steunpunt Vrijwilligers Lansingerland
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wcpv	Wet collectieve preventie volksgezondheid
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wvg	Wet voorziening gehandicapten

de rekenkamer

De gemeenteraad van Lansingerland heeft op 24 mei 2007 de Rekenkamer Lansingerland ingesteld. De gemeenteraad benoemde op 28 mei 2009 Paul Hofstra als directeur van de rekenkamer. Hij is zijn werkzaamheden op 2 juni 2009 begonnen.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Lansingerland. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Lansingerland

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl



fotografie
Gemeente Lansingerland
Rekenkamer Lansingerland

basisontwerp, lay-out en drukwerk
De Werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Lansingerland
december 2012

ISBN/EAN
978-90-79683-04-8