

SAMEN THUIS?

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

Colofon

Rekenkamercommissie Achtkarspelen

Rekenkamercommissie Achtkarspelen wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Achtkarspelen, aan de transparantie van het gemeentelijke handelen en de versterking van de publieke verantwoording daarover. De commissie doet dat door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren.

De commissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Zij bestaat uit externe leden, die geen binding hebben met het gemeentelijke apparaat en een ambtelijk secretaris.

Sinds 1 januari 2015 vormt de rekenkamercommissie een personele unie met de rekenkamercommissie van de gemeente Tytsjerksteradiel.

Nadere informatie vindt u op de website van de raad van de gemeente Achtkarspelen: www.raad-achtkarspelen.nl (Werkgroepen & commissies - Rekenkamercommissie).

Samenstelling

Mevrouw C.M.E. Ruiter, voorzitter

De heer H.S. Halbersma, lid

Mevrouw J. Westinga, lid

De heer W.R. Zuurbier, lid

Mevrouw R. de Vries-Mulder, ambtelijk secretaris

Contact

E: raadsgriffie@achtkarspelen.nl

T: 0511-548698

P: Rekenkamercommissie Achtkarspelen

Postbus 2

9285 ZV Buitenpost

Dit onderzoek is in opdracht van dertien rekenkamer(commissie)s uitgevoerd door onderzoeksbureau Lysias Advies

De raad van de gemeente Achtkarspelen
Postbus 2
9285 ZV BUITENPOST

Afdeling : RKC
Behandeld door : Mw. R. de Vries-Mulder
Doorkiesnummer : (0511) 548698
E-mail : r.devries@achtkarspelen.nl

Uw kenmerk	Uw brief van	Burgerservicentr	Ons kenmerk	Bijlage 1
------------	--------------	------------------	-------------	--------------

Onderwerp

Onderzoeksrapport 'SAMEN THUIS? Wmo2015 in 16 Friese gemeenten; een complex samenspel tussen cliënten, gemeenten en aanbieders'

Buitenpost, 21 september 2017

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij bieden wij u ons onderzoeksrapport 'SAMEN THUIS? Wmo2015 in 16 Friese gemeenten; een complex samenspel tussen cliënten, gemeenten en aanbieders' aan. In deze aanbiedingsbrief gaan wij allereerst in op de achtergrond en aanleiding voor het onderzoek. De onderzoeksvragen, de aanpak, het onderzoeksproces en de samenvatting van het onderzoek, toegespitst op Achtkarspelen, treft u hierin aan en daarna de conclusies en aanbevelingen, gebaseerd op de bevindingen die in deel A van het onderzoeksrapport staan, zoals in de leeswijzer hieronder aangegeven.

Leeswijzer

In zestien Friese gemeenten is onderzoek gedaan naar de uitvoering van de Wmo2015. Dit heeft geresulteerd in zestien onderzoeksrapporten die bestaan uit drie delen, deel A, specifiek met onderzoeksbevindingen voor de eigen gemeente, deel B, het generieke deel met een vergelijking van de zestien gemeenten met daarin een presentatie van goede voorbeelden en deel C, met generieke conclusies en aanbevelingen voor alle gemeenten op basis van deel B.

In het onderzoeksrapport voor Achtkarspelen vindt u de aanbiedingsbrief en deel A (de onderzoeksbevindingen voor Achtkarspelen) met vijf bijlagen:

Bijlage 1: Normenkader

Bijlage 2: Overzicht documenten

Bijlage 3: Overzicht gesprekspartners

Bijlage 4: Deel B van het onderzoek, het generieke deel met een vergelijking van de zestien gemeenten

Bijlage 5: Deel C van het onderzoek, generieke conclusies en aanbevelingen

Inleiding

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

De keuze om het onderzoek tegelijkertijd en op dezelfde wijze uit te voeren in alle deelnemende gemeenten, zorgt ervoor dat een vergelijking tussen gemeenten over de uitvoering van de Wmo2015 mogelijk is.

Gemeenten kunnen hierdoor van elkaar leren. De basis voor leren ligt in het inzichtelijk maken en aanreiken van goede voorbeelden.

Achtergrond en aanleiding

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

Het onderzoek richt zich op de periode van januari 2015 tot februari 2017.

In het onderzoek zijn alle voorzieningen meegenomen die onderdeel uitmaken van de Wmo2015, uitgezonderd de Wmo-hulpmiddelen, de vervoersvoorzieningen en woningaanpassingen, omdat in de verstreking van deze voorzieningen sinds de decentralisatie in 2015 geen substantiële wijzigingen hebben plaatsgevonden.

Er is geen afzonderlijk onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van inwoners en cliënten in de 16 gemeenten. In plaats daarvan is gebruik gemaakt van de uitkomsten uit het verplichte cliëntervaringsonderzoek (CEO) dat gemeenten jaarlijks uitvoeren en van de indrukken en ervaringen van de adviesraden Wmo/Sociaal Domein.

Het is onderzoektechnisch ingewikkeld om twee onderzoeksopzetten die in wezen elkaars tegenpolen vormen – een meer op het totstandkomings- en uitvoeringsproces gefocuste aanpak of een onderzoeksopzet waarin het perspectief van burgers centraal staat – met elkaar binnen één onderzoek met elkaar te verbinden. Dat geldt zeker voor gezamenlijk onderzoek waarin de ontwikkeling binnen zestien gemeenten in kaart gebracht dient te worden. Verder heeft ook het kostenaspect een belangrijke rol gespeeld in deze keuze.

Doelstelling van het onderzoek

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

Vraagstelling

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

I. De gemeente centraal:

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

8. Welke afspraken zijn er gemaakt over monitoring en verantwoording aan de raad? Hoe gaat de gemeente om met monitoring en verantwoording aan de raad? Is dat conform afspraken met de raad?
9. Hoe heeft de gemeente het toezicht op de Wmo georganiseerd?
10. Hoe werkt de gemeente samen met zorgverzekeraars en zorgaanbieders in de uitvoering van haar beleid?

II. De cliënt centraal:

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

III. De aanbieders centraal:

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

Onderzoeksproces en aanpak

Door de dertien samenwerkende rekenkamer(commissie)s is een stuurgroep opgericht die uit de voorzitters van de commissies bestond. De stuurgroep heeft een projectteam met vijf leden van verschillende rekenkamercommissies uit alle delen van Friesland ingesteld en opdracht gegeven om vooronderzoek te doen naar het onderwerp Wmo, door beschikbare documenten en literatuur te bestuderen en betrokkenen te interviewen. Dit heeft geresulteerd in een “Plan van Aanpak Wmo2015”. Vervolgens is in samenwerking met het onderzoeksbureau Lysias Advies een definitief onderzoeksplan opgesteld en vastgesteld door alle betrokken rekenkamer(commissie)s. Het projectteam coördineerde en begeleidde het onderzoek en fungeerde als klankbord en toetssteen voor de onderzoeker(s) en coördinatiepunt met de lokale rekenkamer(commissie)s. Het onderzoeksbureau was verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek. De voorzitter van het projectteam was de verbindende schakel tussen de stuurgroep en het projectteam.

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

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

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

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

Het uitgangspunt bij dit gezamenlijke onderzoek en de inschakeling van Lysias is dat de eindverantwoordelijkheid gedurende het hele onderzoek bij de afzonderlijke rekenkamer(commissie)s ligt.

Samenvatting onderzoek Achtkarspelen

Beleid

Beleidskeuzes

In beleidsvoorbereiding, de uitvoering en de contractering van de aanbieders van hulp en ondersteuning werken de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zoveel mogelijk samen. De gemeenten hebben een gedeelde visie op de Wmo opgesteld; op basis hiervan hebben beide gemeenten een Wmo-beleidsplan geformuleerd. De beleidsplannen komen geheel overeen.

De gemeente heeft er bewust voor gekozen om sociale dorpensteams voor volwassenen en jeugdteams naast elkaar te laten bestaan. Redenen hiervoor zijn onder meer de diversiteit aan benodigde expertise en de ervaringen in het land (o.a. Leeuwarden) dat starten met integrale teams niet wenselijk is vanwege de complexiteit van teamvorming.

Net als in Tytsjerksteradiel is er een nulmeting uitgevoerd, waaraan de resultaten en effecten van het beleid in de navolgende jaren kan worden afgelezen. Dit is in geen van de andere onderzochte gemeenten gedaan.

Achtkarspelen heeft ervoor gekozen de Wmo-voorzieningen individuele begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf, maar ook de HH1 (huishoudelijke hulp 1: huishoudelijke werkzaamheden), aan te bieden als een maatwerkvoorziening.

Ook met betrekking tot mantelzorgbeleid heeft Achtkarspelen gekozen voor maatwerk. In de subsidieopdracht aan de vrijwilligerscentrale van welzijnsorganisatie KEaRN heeft de gemeente afspraken gemaakt over de invulling van het steunpunt mantelzorg.

In vergelijking met de andere onderzochte gemeenten zijn de PGB (persoonsgebonden budget) vergoedingspercentages relatief hoog.

De wet verplicht gemeenten een toezichthouder Wmo aan te wijzen. Deze toezichthouder dient als waarborg voor de kwaliteit van hulp en ondersteuning. In juni 2015 heeft het college – met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2015 – het toezicht Wmo tijdelijk gemandateerd aan een externe persoon.

Betrokkenheid inwoners en cliënten

De Wmo-adviesraad van Achtkarspelen bestaat uit 13 leden, inclusief de voorzitter. De leden van de adviesraad zijn onderverdeeld in verschillende werkgroepen. In de gemeente Achtkarspelen is sprake van zowel een Wmo-adviesraad als een cliëntenraad Werk & Inkomen. De adviesraad is actief betrokken geweest bij de totstandkoming van het Wmo-beleid.

De uitkomsten van het cliëntervaringsonderzoek zijn in Achtkarspelen bovengemiddeld.

Inkoop en bekostiging aanbieders

De gemeente heeft gekozen voor het regisseursmodel: de gemeente sluit een raamcontract af met alle aanbieders die aan de gestelde (kwaliteits)eisen voldoen. Per cliënt bepaalt vervolgens de regisseur (=iemand van het dorpensteam) in samenspraak met de cliënt welke aanbieder het meest passend is voor de benodigde hulp en/of ondersteuning. De regie ligt bij de cliënt; de gemeente heeft een beperkte uitvoeringsrol.

De gemeente heeft gekozen voor resultaatbekostiging van aanbieders voor het leveren van maatwerkvoorzieningen. Het gaat hier om een vergoeding gerelateerd aan het te behalen resultaat per cliënt. De aanbieder bepaalt hoeveel uren hulp of ondersteuning nodig is en de manier waarop de hulp of ondersteuning wordt aangeboden.

Uitvoering

Kerngegevens uitvoering Wmo

Het aantal aanvragen is vrijwel gelijk aan het aantal toekenningen, omdat de noodzaak voor hulp al is onderzocht door een medewerker van het dorpenteam.

In vergelijking met de andere onderzochte gemeenten is er sprake van een relatief hoog aandeel cliënten met een PGB.

De uitgaven aan Wmo-voorzieningen lagen in 2015 ongeveer 20% lager dan begroot. Ook in 2016 is naar verwachting sprake van een batig saldo op de begroting van zo'n 30%. In 2015 is Achtkarspelen binnen het begrote budget gebleven. De gemeente geeft aan dat ze op de hoogte was van het aantal indicaties dat vanuit de AWBZ zou worden overgedragen. Zodoende kon een redelijk reële inschatting gemaakt worden van het aantal te verwachten aanvragen voor de verschillende Wmo-voorzieningen.

Voor de procedure van aanmelding van een hulpvraag tot aan het afgeven van een beschikking voor een maatwerkvoorziening gelden wettelijke termijnen. De gemeente houdt niet bij of de wettelijke termijnen worden nagekomen.

Toegang Wmo2015 (cliënten)

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben samen de website www.tichtbyelkoar.nl in het leven geroepen. Via deze website worden de inwoners over de voorzieningen in het sociaal domein geïnformeerd. De informatievoorziening op de deze website is niet volledig en up-to-date.

Inzet dorpentteams (gemeente)

Voor Achtkarspelen zijn twee dorpentteams actief; in team Noord werken zes mensen en in team Zuid zijn vier medewerkers actief. De medewerkers van de dorpentteams heten cliëntondersteuners en zij vervullen ook de wettelijke rol van onafhankelijke cliëntondersteuning.

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel verschillen van mening over de juridische vormgeving van de dorpentteams. De cliëntondersteuners in de twee dorpentteams zijn in dienst van verschillende moederorganisaties, te weten KEaRN Welzijn, MEE, Sociaal Maatschappelijk Werk Fryslân en de gemeente. De gemeente Achtkarspelen maakt zich sterk voor het plan om de dorpentteams te gieten in de vorm van een stichting. De Wmo-adviesraad streeft naar (nog meer) onafhankelijkheid binnen de dorpentteams en daarom ondersteunen zij het voornemen van de gemeente om de medewerkers van de dorpentteams onder te brengen in een stichting. In Tytsjerksteradiel lijkt er minder animo te zijn voor de omvorming van de dorpentteams naar een stichting.

Achtkarspelen hanteert het regisseursmodel. Dat betekent dat zij een belangrijke rol heeft toegekend aan de dorpentteams om te bepalen welke resultaten bij cliënten moeten worden behaald en om te monitoren welke vooruitgang wordt geboekt. Dit is in lijn met de transformatieopgave die aan de decentralisaties ten grondslag ligt: een nieuwe manier van werken en een herschikking van rollen en taken van betrokkenen in het sociaal domein.

Binnen het project 'Yn 'e Buorren' is er structureel overleg tussen het sociaal domein (dorpentteams) en het medisch domein (o.a. twee huisartsenpraktijken).

Hulp en ondersteuning (aanbieders)

In vergelijking met de andere onderzochte Friese gemeenten is sprake van een relatief groot aantal gecontracteerde aanbieders.

Het contractmanagement met de aanbieders is nog niet concreet uitgewerkt en geformaliseerd. Een beoordeling van de aanbieders op basis van behaalde resultaten vindt in praktijk nog niet plaats.

De interactie tussen de gemeente en de aanbieders verloopt naar tevredenheid.

Informatievoorziening

Kaderstelling en sturing

De gemeenteraad heeft de kaders van het Wmo-beleid vastgesteld.

Vanaf 2016 heeft Achtkarspelen in de programmabegroting twee Wmo-doelen met streefwaarden vastgesteld voor het volgen van de Wmo2015 de komende jaren.

De gemeenteraad heeft als kader meegegeven dat de taken in het sociaal domein in principe budgettair neutraal uitgevoerd moeten worden.

Monitoring en verantwoording

De gemeenteraad is betrokken geweest bij het opstellen van het plan 'Grip op het sociaal domein' om te komen tot indicatoren om resultaten en effecten van beleid te monitoren. De gemeente ervaart in praktijk knelpunten om te rapporteren op basis van de set van indicatoren. De huidige set aan indicatoren is groot en niet voor alle indicatoren zijn meetgegevens beschikbaar.

Het college informeert de raad over de ontwikkelingen in de Wmo in de reguliere P&C-cyclus.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De rekenkamercommissie stelt op basis van het onderzoek naar beleid en uitvoering van de Wmo2015 in Achtkarspelen de volgende conclusies vast:

Beleid

1. De gemeente Achtkarspelen maakt realisatie beleidsdoelen Sociaal Domein inzichtelijk
De gemeente is zich bewust van het belang om de realisatie van beleidsdoelen in het sociaal domein inzichtelijk te kunnen maken en handelt daar ook naar. Daarmee loopt de gemeente – samen met Tytsjerksteradiel – voorop in vergelijking met de andere onderzochte Friese gemeenten. We verwijzen daarbij naar de uitgevoerde nulmeting over participatie, autonomie en ondersteuning, en de ontwikkeling van een set van sturingsindicatoren met streefwaarden.
2. De relatie tussen Wmo-adviesraad en college is goed, de adviesraad voelt zich serieus genomen
Er is sprake van een vruchtbare interactie tussen de Wmo-adviesraad en het college. De adviesraad is actief betrokken geweest bij de totstandkoming van het Wmo-beleid. Daarnaast heeft de adviesraad formeel advies gegeven over het beleidsplan, de verordening en de beleidsregels. De Wmo-raad ervaart de gemeente als toegankelijk. Het organiseren van de dialoog met inwoners en cliënten vraagt wel aandacht.
3. Geen integrale advisering aan het college door de adviesraden voor Wmo en Cliëntenraad
De gemeente benadert in beleid en uitvoering de domeinen Wmo en Werk & Inkomen integraal. Het is daarom niet wenselijk dat er zowel een Wmo-adviesraad als een cliëntenraad Werk & Inkomen werkzaam is in de gemeente Achtkarspelen.

Uitvoering

4. De interactie tussen gemeente en aanbieders verloopt naar tevredenheid
Een open dialoog met de aanbieders over verantwoording, registratie en de wettelijke kaders, niet alleen bij de contractering maar ook gedurende de uitvoering van de Wmo2015, is positief en opbouwend.
5. De gemeente Achtkarspelen heeft actief de transformatieopgave opgepakt
Bij de decentralisaties in het Sociaal Domein heeft de gemeente direct de transformatieopgave opgepakt. Dat betekent dat de gemeente doordachte keuzes heeft gemaakt over haar rol in de uitvoering van het Wmo-beleid: niet zelf sturen, maar de regie neerleggen bij de dorpensteams en de aanbieders.

6. De gemeente Achtkarspelen biedt veel keuzevrijheid voor cliënten
De gemeente heeft, naast een groot aantal gecontracteerde aanbieders, ook relatief veel cliënten met een PGB en de vergoedingspercentages liggen ook hoger dan bij de andere onderzochte gemeenten. De gemeente biedt daarmee veel keuzevrijheid aan de cliënten. De gemeente dient er wel voor te waken dat het grote aantal gecontracteerde aanbieders niet ten koste gaat van het behoud van overzicht en kwaliteitsborging.
7. Resultaatbekostiging is een goede keuze, maar leidt ook tot knelpunten
We waarderen de keuze van de gemeente om te kiezen voor bekostiging op basis van resultaat. In de praktijk blijkt de gekozen systematiek op sommige punten echter tot knelpunten en onduidelijkheden te leiden, zowel voor aanbieders (extra administratie) als voor cliënten (eigen bijdrage).
8. De cliëntondersteuning is niet onafhankelijk
De medewerkers van de dorpensteams worden beschouwd als de onafhankelijke cliëntondersteuners. Gezien de bedoeling van de wetgever is dit niet geheel zuiver. Weliswaar geeft de gemeente de professionals ruimte, maar hun positie is formeel (nog) niet onafhankelijk; medewerkers zijn immers direct of indirect nog in dienst van de gemeente.
9. De informatie op de website is niet up-to-date
De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben samen een website in het leven geroepen: www.tichtbyelkoar.nl. Via deze website worden de inwoners over de voorzieningen in het sociaal domein geïnformeerd. De informatievoorziening op de deze website is niet volledig en up-to-date.

Informatievoorziening

10. De informatievoorziening aan de raad stelt de raad goed in de gelegenheid zijn controlerende rol te vervullen
De gemeenteraad is goed aangesloten bij de totstandkoming van de sturingsindicatoren. De raad krijgt elke vier maanden heldere overzichten over een groot aantal indicatoren en over de ontwikkelingen in het sociaal domein.

Aanbevelingen

De conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen aan de raad:

1. Zorg ervoor dat u stuurt op inhoudelijke kwaliteitscriteria, klanttevredenheid en maatschappelijke resultaten en effecten.
2. Evalueer uiterlijk eind 2018 de uitwerking van de door u overgenomen aanbevelingen.
3. Geef het college opdracht om:
 - 3.1. Het ontwikkelde beleidsinstrument te gebruiken voor een vervolgmeting, rekening houdend met de leerpunten uit de nulmeting.
De gemeente heeft in de afgelopen jaren – los van het verplichte cliëntervaringsonderzoek – geen evaluatie/onderzoek laten uitvoeren naar ervaringen van inwoners en cliënten, maar wel is er een meetinstrument ontwikkeld vanuit de nulmeting. Dit instrument kan zeer nuttig zijn bij de uitvoering van een vervolgmeting.
 - 3.2. De Wmo-adviesraad en de cliëntenraad werk & inkomen samen te voegen waardoor integrale advisering kan plaatsvinden.

- 3.3. De huidige goede samenwerking met de aanbieders te continueren en deze aanpak ook bij de ontluikende samenwerking met het voorveld en het medisch domein te hanteren.
- 3.4. Het aantal contractpartners te heroverwegen, gelet op behoud van overzicht en kwaliteitsborging.
- 3.5. In samenspraak met de aanbieders tot passende oplossingen te komen met betrekking tot de knelpunten en onduidelijkheden in de huidige bekostigingssystematiek.
- 3.6. De onafhankelijke cliëntondersteuning buiten de dorpen teams te organiseren en cliënten en inwoners hierover actief te informeren.
- 3.7. De website www.tichtbyelkoar.nl bij te werken en ervoor te zorgen dat deze up-to-date blijft.

Slotwoord rekenkamercommissie

In 2013 heeft de rekenkamercommissie ook een onderzoek naar de Wmo gedaan en toen is onder andere de aanbeveling gedaan om het college de opdracht te geven de doelrealisatie te monitoren. We zijn verheugd dat uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente de realisatie van beleidsdoelen in het Sociaal Domein inzichtelijk maakt, conform de aanbeveling uit 2013.

Het onderzoek Wmo2015 in zestien gemeenten is een omvangrijk onderzoek geworden, hetgeen zich ook uit in verschillende delen en bijlagen. De onderzoeksresultaten van Achtkarspelen (deel A) en onze conclusies en aanbevelingen, verwoord in deze aanbiedingsbrief, zijn ter bespreking voor de raad. De onderzoeksbevindingen van de vijftien andere gemeenten met goede voorbeelden (deel B) met bijbehorende conclusies en aanbevelingen (deel C) vindt u hopelijk ook interessant, maar zijn ter informatie.

Wij danken iedereen die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport.

Met vriendelijke groet,

Mevr. C.M.E. Ruiter, voorzitter

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

Rapportage Achtkarspelen

Samenstellers:
Lysias Advies

Ons kenmerk: A16RKF-061

EINDRAPPORTAGE

september 2017

In opdracht van dertien Friese rekenkamer(commissie)s

LYSIAS ADVIES B.V.

SOESTERWEG 310d
3812 BH AMERSFOORT

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

IBAN NL18 ABNA 0574 2170 53
K.V.K. 30166304
BTW NUMMER 809282471

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

Rapportage Achtkarspelen

INHOUD	Blz.
1 Inleiding	1
1.1 Achtergronden, doelstelling en reikwijdte onderzoek	1
1.2 Normenkader en aanpak onderzoek	2
1.3 Leeswijzer	3
2 Doel, uitgangspunten en uitvoering Wmo2015	5
2.1 Doel en uitgangspunten Wmo2015	5
2.2 De Wmo2015 in de praktijk	6
<i>Deel A: Beleid en uitvoering Wmo2015 in Achtkarspelen</i>	
3 Het Wmo-beleid in Achtkarspelen	11
3.1 Beleidskeuzes	11
3.2 Betrokkenheid inwoners en cliënten	15
3.3 Inkoop en bekostiging aanbieders	18
3.4 Overzicht belangrijkste bevindingen	19
4 Uitvoering Wmo in Achtkarspelen	21
4.1 Kerngegevens uitvoering Wmo	21
4.2 Toegang Wmo2015 (cliënten)	22
4.3 Inzet dorpen teams (gemeente)	23
4.4 Hulp en ondersteuning (aanbieders)	26
4.5 Overzicht belangrijkste bevindingen	28
5 Informatievoorziening gemeenteraad Achtkarspelen	29
5.1 Kaderstelling en sturing	29
5.2 Monitoring en verantwoording	29
5.3 Belangrijkste bevindingen	31
6 Toetsing aan het normenkader	33

BIJLAGEN

1.	<i>Normenkader</i>	35
2.	<i>Overzicht documenten</i>	39
3.	<i>Overzicht gesprekspartners</i>	41
4.	<i>Deel B: Beleid en uitvoering Wmo2015 in 16 Friese gemeenten</i>	43
7	Het Wmo-beleid.....	45
7.1	Beleidskeuzes	45
7.2	Betrokkenheid inwoners en cliënten	53
7.3	Inkoop en bekostiging aanbieders	55
8	Uitvoering Wmo.....	59
8.1	Toegang Wmo2015 (cliënten).....	59
8.2	Inzet uitvoeringsteam (gemeente)	62
8.3	Hulp en ondersteuning (aanbieders)	70
9	Informatievoorziening gemeenteraad	73
9.1	Kaderstelling en sturing	73
9.2	Monitoring en verantwoording	74
5.	<i>Deel C: Beleid en uitvoering Wmo2015: generieke conclusies en aanbevelingen</i>	75
10	Conclusies en aanbevelingen	77
10.1	Het Wmo-beleid.....	77
10.2	Uitvoering Wmo	81
10.3	Informatievoorziening gemeenteraden	84
10.4	Afsluitende conclusies en aanbevelingen.....	85

1 Inleiding

1.1 Achtergronden, doelstelling en reikwijdte onderzoek

Transitie in het sociaal domein

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

Doel van het onderzoek

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

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



Onderzoekkeuzes en reikwijdte

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

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

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

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

1.2 Normenkader en aanpak onderzoek

Normenkader

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

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

Aanpak via zelfanalyses, werkbezoeken en groepsgesprekken

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

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

- Portefeuillehouder en beleidsambtenaren
- Medewerkers van de dorpen teams
- Leden van het Wmo-adviesraad

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

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

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

De gesprekken met de portefeuillehouder en beleidsambtenaren, en met medewerkers van de dorpensteams waren gecombineerd met Tytsjerksteradiel.

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

1.3 Leeswijzer

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

Het vervolg van het rapport is opgebouwd uit drie delen:

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

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

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

2 Doel, uitgangspunten en uitvoering Wmo2015

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

2.1 Doel en uitgangspunten Wmo2015

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

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

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

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

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

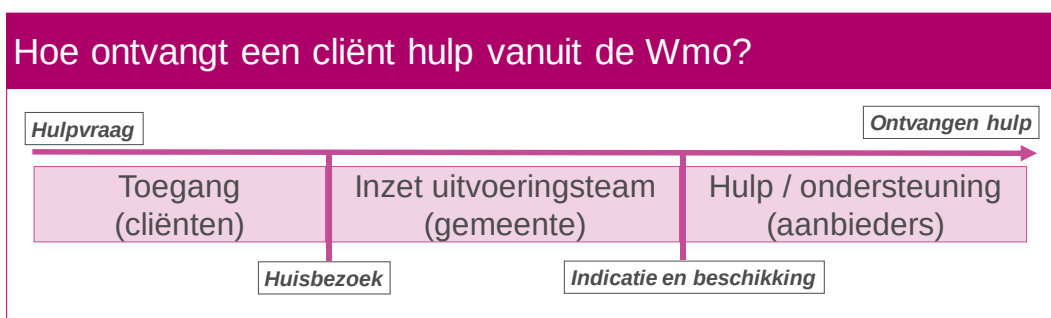
Om tot een goede beslissing te komen over de inzet van een maatwerkvoorziening moeten gemeenten de beschikking krijgen over persoonsgegevens van de inwoner/cliënt. In de wet is aangegeven dat de gemeente de cliënt informeert over de persoonsgegevens die zij voor het onderzoek nodig heeft en hem zo nodig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

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

2.2 De Wmo2015 in de praktijk

Aan de hand van onderstaande figuur bespreken we achtereenvolgens:

- de toegankelijkheid van de Wmo vanuit het perspectief van inwoners en cliënten,
- de inzet van de gemeentelijke uitvoeringsteams⁴,
- de inzet van hulp en ondersteuning door de aanbieders.



TOEGANG WMO2015 (CLIËNTEN)

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

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

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

INZET UITVOERINGSTEAM (GEMEENTE)

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

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

HULP EN ONDERSTEUNING (AANBIEDERS)

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

Als de medewerker van het uitvoeringsteam beoordeelt dat de inwoner het beste geholpen is met een maatwerkvoorziening, wordt op basis van het huisbezoek een zogenaamd ondersteuningsplan opgesteld⁵. Daarin staan de gemaakte afspraken tussen cliënt en gemeente, waaronder de te bereiken doelen. De medewerker van het uitvoeringsteam stelt vervolgens een *indicatie* op. De *beschikking* is de juridische verankering van deze indicatie. Hierin is in elk geval opgenomen het aantal uren ondersteuning dat iemand nodig heeft, dan wel de wijze waarop concreet invulling wordt gegeven aan het bereiken van de resultaten, de duur van de indicatie en de gestelde doelen.

⁵ Inwoners kunnen ook zonder de beoordeling van de medewerker van het uitvoeringsteam bij de gemeente een aanvraag voor een maatwerkvoorziening indienen.

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

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

Deel A

Beleid en uitvoering Wmo2015 in Achtkarspelen

3 Het Wmo-beleid in Achtkarspelen

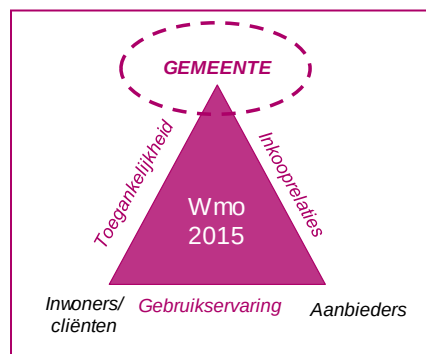
In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidsmatige keuzes die Achtkarspelen heeft gemaakt in het kader van de Wmo2015. In paragraaf 3.1 beschrijven we de generieke beleidskeuzes die Achtkarspelen heeft gemaakt. In paragraaf 3.2 gaan we in op een aantal specifieke beleids- en uitvoeringskeuzes. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 3.3 de betrokkenheid van inwoners en cliënten bij het Wmo-beleid in Achtkarspelen. Paragraaf 3.4 gaat in op het inkoopbeleid en de bekostiging van de aanbieders. We ronden in paragraaf 3.5 af met een overzicht van de belangrijkste bevindingen.

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

3.1 Beleidskeuzes

Integraliteit van beleid

In beleidsvoorbereiding, de uitvoering en de contractering van de aanbieders van hulp en ondersteuning werken de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zoveel mogelijk samen. De gemeenten hebben een gedeelde visie op de Wmo opgesteld; op basis hiervan hebben beide gemeenten een Wmo-beleidsplan geformuleerd. De beleidsplannen komen geheel overeen.



De gemeente Achtkarspelen heeft in haar beleidskader en Wmo-beleidsplan de volgende uitgangspunten benoemd voor haar Wmo-beleid:

- Mogelijkheden en eigen kracht van burger centraal stellen
- Verbindingen binnen het sociaal domein leggen
- Inclusief beleid en preventie
- De kracht van informele netwerken en algemene voorzieningen
- Toegang/toeleiding tot hulp naar de mensen toe organiseren: dorpentteams
- Toegankelijkheid van de hulp minder bureaucratisch maken
- Meer handelingsruimte voor professionals: groter vertrouwen, maar ook een grotere verantwoordelijkheid voor effectiviteit en resultaat van de ondersteuning
- Professionals in de dorpentteams: generalisten (cliëntondersteuners, sociaal werkers)
- Specialistische professionals: niet doorverwijzen, maar laten aanschuiven
- Sturen op resultaten en effecten

Met het beleidskader Transitie Sociaal Domein sluit het college aan bij de Sociale Agenda die de gemeenteraad heeft vastgesteld. De Sociale Agenda beschrijft wat de gemeente Achtkarspelen wil zijn in sociaal-maatschappelijk opzicht. Het beleidskader Transitie Sociaal Domein is ook door de raad vastgesteld.

De gemeente heeft er bewust voor gekozen om sociale dorpenteams voor volwassenen en jeugdteams naast elkaar te laten bestaan. Redenen die hieraan ten grondslag liggen, hebben onder meer te maken met de diversiteit aan benodigde expertise en het feit dat ervaringen in het land (o.a. Leeuwarden) leren dat starten met integrale teams niet wenselijk is vanwege de complexiteit van teamvorming.

Meten van resultaten en effecten

In haar beleidsplan Wmo2015 heeft de gemeente opgenomen dat zij een nulmeting zal uitvoeren waaraan de resultaten en effecten van het beleid in de navolgende jaren kan worden afgelezen. De gemeente wil daarbij een meetinstrument inzetten waarmee zelfredzaamheid en participatie kan worden gemeten bij en vanuit het perspectief van de inwoner/cliënt zelf. Eind 2014 heeft deze nulmeting plaatsgevonden. Daarbij is gebruikgemaakt van een beproefd instrument, de Impact op Participatie en Autonomie (IPA). De IPA neemt het cliëntperspectief als uitgangspunt. Ten behoeve van de Wmo is de vragenlijst aangevuld met vragen over informele en formele ondersteuning.

De gemeente is terughoudend over de waarde van de uitkomsten uit deze nulmeting, omdat sprake kan zijn geweest van sociaal wenselijke antwoorden. Op dit moment wordt nagedacht of de vragenlijst moet worden aangepast om een nieuwe meting uit te voeren. In het onderzoek zijn wij – naast Tytsjerksteradiel – geen andere gemeenten tegengekomen die een dergelijke nulmeting hebben laten uitvoeren.

Mantelzorgondersteuning

In de subsidieopdracht aan de vrijwilligerscentrale van welzijnsorganisatie KEaRN heeft de gemeente afspraken gemaakt over de invulling van het steunpunt mantelzorg.

In het coalitieakkoord is opgeschreven dat de gemeente tot en met 2018 aandacht besteedt aan mantelzorgers. Concreet is begin 2016 afgesproken dat:

- Mantelzorgers zich beter ondersteund voelen bij de uitvoering van hun werkzaamheden
- Mantelzorgers zonder problemen een beroep kunnen doen op vervanging
- Mantelzorgers kunnen beschikken over voldoende deskundigheid
- Mantelzorgers zich altijd kunnen beroepen op een deskundige

Deze doelstellingen zijn vertaald in verschillende acties, bijvoorbeeld door via dialogen mensen meer bewust te maken van mantelzorg, en mantelzorg beter herkenbaar te maken. De gemeente heeft het mantelzorgcompliment (een financiële waardering) afgeschaft, omdat het niet past bij de bedoeling van maatwerk. Afgesproken is in maart 2017 te toetsen of de gekozen aanpak het gewenste effect heeft gehad. In juli 2016 heeft een beperkte belronde plaatsgevonden onder mantelzorgers, dorpenteams, de Wmo-adviesraad, raadsleden en de thuiszorg over de ingezette acties. In de notitie zijn geen conclusies getrokken.

Algemene en maatwerkvoorzieningen

Achtkarspelen heeft ervoor gekozen de Wmo-voorzieningen individuele begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf aan te bieden als een maatwerkvoorziening. De verantwoordelijkheid voor de inzet van HH1⁶ (0 t/m 3 uur) heeft de gemeente bij aanvang van de Wmo2015 geheel bij de inwoners gelegd. Als inwoners van deze hulp gebruik wilden maken, moesten zij deze zelf op de particuliere markt inkopen. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep in mei 2016 heeft ertoe geleid dat de gemeente deze beleidskeuze heeft moeten aanpassen. De gemeenteraad heeft besloten om per 1 januari 2017 ook van de HH1 een maatwerkvoorziening te maken. De gemeente voorziet dat deze aanpassing leidt tot een stijging van de uitgaven aan huishoudelijke hulp met ongeveer een half miljoen euro op jaarbasis.

Beschermd wonen

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

PGB-beleid

In haar beleidsplan Wmo2015 geeft Achtkarspelen aan de toen nog bestaande ruimte voor inwoners om te kiezen voor zorg in natura of voor een PGB te beperken. De voorkeur van de gemeente gaat uit naar inzet van hulp en ondersteuning via zorg in natura. Als inwoners gebruik willen maken van een PGB gelden drie voorwaarden:

- Inwoners moeten in staat zijn om de taken die voortkomen uit het hebben van een PGB verantwoord uit te voeren;
- Inwoners moeten kunnen motiveren waarom zij een PGB willen;
- De dienstverlening moet van goede kwaliteit zijn.

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

	Huishoudelijke hulp	Begeleiding/dagbesteding
Gekwalificeerde aanbieders	100%	100%
Niet-gekwalificeerde aanbieders	€ 14,15 (HH1)	75%
Sociaal netwerk	€ 21,13 (HH2)	75%

In vergelijking met de andere onderzochte gemeenten zit Achtkarspelen aan de bovenkant van de vergoedingspercentages voor (niet-)gekwalificeerde aanbieders en mensen uit het eigen sociale netwerk (zie voor het totaaloverzicht paragraaf 7.1).

⁶ Huishoudelijke hulp, variant 1. Kenmerkend voor HH1 is het uitvoeren van huishoudelijke hulp, waarbij de burger zelf de regie voert over en sturing geeft aan de inzet van hulp. De burger organiseert de hulp dus zelf. Bij de HH2 geldt dat de cliënt ondersteuning krijgt bij uitvoering en regie van huishoudelijke hulp. In alle gemeenten is de HH2 een maatwerkvoorziening.

Eigen bijdrage

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

Toezicht Wmo2015

De wet verplicht gemeenten een toezichthouder Wmo aan te wijzen. Deze toezichthouder dient als waarborg voor de kwaliteit van hulp en ondersteuning. In juni 2015 heeft het college – met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2015 – het toezicht Wmo tijdelijk gemandateerd aan een externe persoon. Deze persoon heeft volgens het college “voldoende adequate kennis en statuur met deze taak”. De toezichthouder is tevens manager Beleid en kwaliteit bij een organisatie waarmee de gemeente een overeenkomst voor de levering van zorg heeft afgesloten.

Het Wmo-toezicht wordt reactief – bij incidenten – ingevuld. Er heeft zich één incident voorgedaan waarbij de toezichthouder is ingeschakeld. Aan de hand van de bevindingen is een leertafel ingericht waarbij alle betrokkenen met elkaar in gesprek zijn gegaan. De leertafel is voorgezeten door een onafhankelijke procesbegeleider.

Veranderende rol gemeente

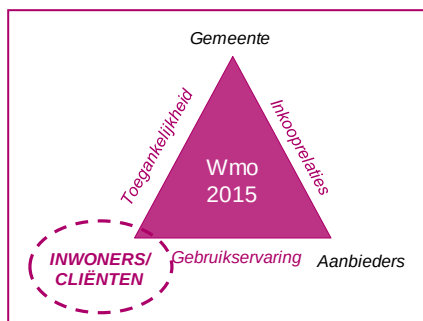
Achtkarspelen heeft gekozen voor een beperkte uitvoeringsrol van de gemeente. Dat betekent dat de gemeente ervoor kiest de uitvoering over te laten aan instellingen / professionals, uitgaat van inschakeling van informele zorg en verantwoordelijkheden bij instellingen belegt. De gemeente geeft daarbij aan dat dit vraagt om heldere afspraken over resultaten en verantwoording, en om goede regie en monitoring.

In de uitvoering van de Wmo2015 heeft de gemeente daarom gekozen voor het regisseursmodel. Dit betekent dat de cliënt – samen met de cliëntondersteuner van het dorpenteam – de regisseur is van de benodigde ondersteuning. De gemeente ziet voor zichzelf een beperkte uitvoeringsrol in de transformatie. Ze beoogt de uitvoering van taken grotendeels in handen te geven van instellingen en/of professionals, en verantwoordelijkheden en budgetten bij hen te beleggen. Opgemerkt moet worden dat een deel van deze professionals nog altijd in dienst is van de gemeente.

3.2 Betrokkenheid inwoners en cliënten

Wmo-adviesraad

Gemeenten zijn verplicht om in de verordening aan te geven op welke manier zij inwoners en cliënten betrekken bij de Wmo2015⁷. De Wmo-adviesraad van Achtkarspelen bestaat uit 13 leden, inclusief de voorzitter. De leden van de adviesraad zijn onderverdeeld in verschillende werkgroepen. In de gemeente Achtkarspelen is sprake van zowel een Wmo-adviesraad als een cliëntenraad Werk & Inkomen. De Wmo-adviesraad Achtkarspelen en de Wmo-raad Tytsjerksteradiel staan los van elkaar. Volgens de adviesraad Achtkarspelen is er “sporadisch” contact met elkaar.



De adviesraad is actief betrokken geweest bij de totstandkoming van het Wmo-beleid. Daarnaast heeft de adviesraad formeel advies gegeven over het beleidsplan, de verordening en de beleidsregels. De Wmo-raad spreekt over een vruchtbare dialoog tussen de Wmo-raad en de gemeente. De Wmo-raad ervaart de gemeente als toegankelijk. De relatie is goed en ze voelen zich serieus genomen.

De Wmo-raad heeft daarnaast intensief meegedacht over de organisatie van de dorpenteams en onderschrijft de gekozen structuur. De Wmo-raad geeft aan dat de dorpenteams in eerste instantie bemenst zijn met boventallige medewerkers. Volgens de Wmo-adviesraad kwam dit de kwaliteit van de uitvoering in de beginfase niet ten goede. De Wmo-raad merkt dat hier in de afgelopen jaren aandacht voor is geweest en dat het probleem is verholpen. De gemeente stelt dat de dorpenteams niet zijn bemenst met boventallige medewerkers. Samen met ketenpartners van Maatschappelijk Werk Fryslân en MEE zijn zij overeengekomen om de huidige formatie/medewerkers te plaatsen in de dorpenteams.

De indruk is verder dat in het team alle benodigde disciplines bij elkaar zitten; vooral de eigenstandige verantwoordelijkheid (ook door middel van de opdrachtformulering aan de projectmanager) van de (professionals in de) dorpenteams vindt de Wmo-raad een pluspunt. Het zorgt voor een onafhankelijke beoordeling van wat inwoners nodig hebben. Er bestaat veel vertrouwen in de projectmanager van de dorpenteams. De Wmo-raad ziet haar als de motor van de dorpenteams en de aanjager van de transformatiegedachte. De Wmo-raad onderkent dat dit wel kwetsbaar is, omdat veel van deze ene projectmanager afhangt.

De Wmo-raad ontvangt twee keer per jaar een evaluatieverslag over de gang van zaken in de dorpenteams.

⁷ Zie paragraaf 7.2 voor een uitwerking van de wettelijke eisen.

Ook in de uitvoering is de Wmo-raad betrokken, bijvoorbeeld door conceptbrieven van de gemeente mee te lezen op helderheid en leesbaarheid. Daarnaast betreft de gemeente de Wmo-raad voorafgaand bij aanbestedingen en legt ze de uitkomsten uit evaluaties aan de Wmo-raad voor. De Wmo-raad heeft geen cijfers ontvangen over het aantal klachten en heeft geen zicht op de wijze waarop de gemeente het Wmo-toezicht heeft georganiseerd.

Een belangrijke uitdaging voor de Wmo-raad is om meer een adviesraad van en voor de burgers te zijn. Contact met de achterban is daarbij cruciaal. Dat is lastig; de vraag is hoe de inwoners te bereiken. De Wmo-raad heeft bijvoorbeeld thema-avonden georganiseerd rondom thema's als huishoudelijke hulp en PGB. Een van de onderdelen van de verbinding met de burgers is dat de Wmo-raad zelf cliënten wil gaan bevragen (evalueren) over de ervaringen rondom de uitvoering van de Wmo en de voorzieningen. Er loopt een proces waarbij gemeente en adviesraad op zoek gaan naar nieuwe manieren van inspraak van burgers bij het beleidsproces.

Cliëntervaringsonderzoek

Het cliëntervaringsonderzoek (CEO) bevat 10 verplichte vragen. De uitkomsten moeten jaarlijks voor 1 juli aan het ministerie van VWS worden aangeleverd. Daarnaast is er de mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen. Hierdoor kunnen gemeenten meer inzicht krijgen in de ervaringen van verschillende doelgroepen of de resultaten specificeren naar uitvoeringsteams. Achtkarspelen heeft geen extra vragen toegevoegd aan het CEO.

In onderstaande tabel staan de uitkomsten van het CEO2016 weergegeven. In Achtkarspelen zijn 864 vragenlijsten verzonden; 335 cliënten hebben de vragenlijst ingevuld. Dit betekent een respons van 38%. Dit percentage komt overeen met de gemiddelde respons in de 16 onderzochte Friese gemeenten.

	(helemaal) mee EENS*			(helemaal) mee ONEENS*		
	Achtkarspelen	Gemiddelde alle 16 gemeenten	NL	Achtkarspelen	Gemiddelde alle 16 gemeenten	NL
Ik wist waar ik moest zijn met mijn hulpvraag	78	77	71	10	11	14
Ik werd snel geholpen	79	73	68	8	11	14
De medewerker nam mij serieus	86	85	80	5	7	7
De medewerker en ik hebben in het gesprek samen naar oplossingen gezocht	77	75	70	9	10	12
Ik vind de kwaliteit van de ondersteuning die ik krijg goed	83	83	79	7	5	8
De ondersteuning die ik krijg past bij mijn hulpvraag	84	83	77	6	8	11
Door de ondersteuning die ik krijg, kan ik beter de dingen doen die ik wil	78	78	74	7	6	8
Door de ondersteuning die ik krijg kan ik mij beter redden	84	84	79	6	5	7
Door de ondersteuning die ik krijg heb ik een betere kwaliteit van leven	78	79	73	5	5	8

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl, 2016.

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

Op de vraag 'Wist u dat u gebruik kon maken van een onafhankelijke cliëntondersteuner?' antwoordde 26% van de respondenten in Achtkarspelen bevestigend, ten opzichte van 24% in alle 16 onderzochte Friese gemeenten en 25% in heel Nederland.

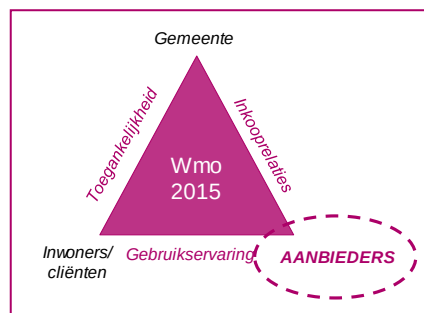
De uitkomsten van Achtkarspelen liggen voor alle vragen op of boven het gemiddelde van alle 16 onderzochte gemeenten in dit onderzoek.

De uitkomsten uit het onderzoek zijn met de beleidsadviseurs besproken. Over een aantal verbeterpunten, zoals de bekendheid van de onafhankelijke cliëntondersteuner, is met de dorpensteams het gesprek gevoerd.

3.3 Inkoop en bekostiging aanbieders

Inkoopmodel

De gemeente Achtkarspelen hanteert voor de inkoop van Wmo-voorzieningen het regisseursmodel. Kenmerk van het regisseursmodel is dat de gemeente een raamcontract afsluit met alle aanbieders die aan de gestelde (kwaliteits)eisen voldoen. Per cliënt bepaalt vervolgens de regisseur (=iemand van het dorpensteam) in samenspraak met de cliënt welke aanbieder het meest passend is voor de benodigde hulp en/of ondersteuning.



Elk kwartaal neemt het college een besluit over de contractering van nieuwe aanbieders. Deze moeten voldoen aan het Programma van Eisen maatwerkvoorzieningen Wmo 2015.

Bekostiging

Er zijn verschillende manieren waarop gemeenten afspraken kunnen maken met aanbieders over de bekostiging van de Wmo-voorzieningen. Grofweg kunnen gemeenten 'kiezen' uit de volgende bekostigingsmethodieken⁸:

- Prijs x hoeveelheid (PxQ)
- Resultaatbekostiging
- Populatiebekostiging

Verreweg de meeste gemeenten hanteren voor alle Wmo-voorzieningen de PxQ-methodiek. Hierbij worden uren hulp of ondersteuning bij elkaar opgeteld (Q) en tegen een bepaalde afgesproken prijs vergoed (P). De gemeente Achtkarspelen wijkt hiervan af. Zij heeft bewust de keuze gemaakt om de oude AWBZ-bekostigingssystematiek (PxQ) los te laten, omdat deze niet meer houdbaar was. De gemeente heeft twee marktconsultaties uitgevoerd met aanbieders van hulp en ondersteuning om hun plannen te presenteren en om ideeën en suggesties op te halen.

⁸ Zie paragraaf 7.3 voor een nadere toelichting.

Achtkarspelen hanteert resultaatbekostiging voor twee maatwerkvoorzieningen⁹ die zijn onderverdeeld in een aantal domeinen:

1. Zelfstandig leven
 - Administratie en financiën
 - Sociale redzaamheid in contact met anderen
 - Zelfoplossend vermogen en dagstructuur
 - Werknemersvaardigheden
 - Onderhouden van een sociaal netwerk
 - Huishoudelijke hulp
2. Maatschappelijke deelname
 - Zinnige dagbesteding
 - Zinnige arbeidsmatige dagbesteding
 - Zinnige educatieve dagbesteding

Voor elk van de maatwerkvoorzieningen en domeinen staat het beoogde resultaat beschreven. Daarnaast zijn er drie 'complexiteiten' onderscheiden: licht, midden en zwaar. Voor elke complexiteit heeft de gemeente een apart tarief vastgesteld.

Een aanbieder ontvangt voor elke cliënt met een maatwerkvoorziening 'zelfstandig leven' een vast bedrag per vier weken voor het bereiken van de omschreven resultaten. Voor de maatwerkvoorziening 'maatschappelijke deelname' ontvangt de aanbieder een tarief per dagdeel.

Voor de huishoudelijke hulp 0-3 uur hanteert de gemeente voor 2017 nog wel prestatiebekostiging (PxQ). Voor de huishoudelijke hulp meer dan 3 uur hanteert de gemeente al resultaatbekostiging. Het voornemen is om met ingang van 2018 ook de huishoudelijke hulp 0-3 uur in te kopen op basis van resultaatbekostiging.

3.4 Overzicht belangrijkste bevindingen

- De gemeente heeft gekozen voor aparte dorpensteams voor volwassenen en jeugd in verband met diversiteit benodigde expertise en complexiteit teamvorming.
- De gemeente heeft een nulmeting laten uitvoeren om de zelfredzaamheid en participatie onder inwoners en cliënten te meten.
- Het mantelzorgbeleid is maatwerk; het mantelzorgcompliment is afgeschaft.
- De PGB-vergoedingspercentages zijn relatief hoog.
- Alle Wmo-voorzieningen zijn maatwerk, ook de HH1.
- De gemeente heeft gekozen voor het regisseursmodel: de regie ligt bij de cliënt; de gemeente heeft een beperkte uitvoeringsrol.
- Het toezicht Wmo is bij een externe persoon belegd; het toezicht is incidentgestuurd.
- De uitkomsten van het cliëntervaringsonderzoek zijn bovengemiddeld.
- De gemeente heeft gekozen voor resultaatbekostiging van aanbieders voor het leveren van maatwerkvoorzieningen.

⁹ Deze indeling wijkt af van die in andere gemeenten die uitgaan van de terminologie die in de AWBZ gebruikelijk was, namelijk individuele begeleiding en dagbesteding.

4 Uitvoering Wmo in Achtkarspelen

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

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

4.1 Kerngegevens uitvoering Wmo

Aanvragen en toekenningen Wmo-voorzieningen

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

	<i>Toekenningen 2015</i>	<i>Toekenningen 2016 (t/m 3^e kwartaal)</i>
Huishoudelijke hulp	94*	131
Individuele begeleiding	138	201
Dagbesteding	96	127
Kortdurend verblijf	11	6

** In juli 2015 heeft er een verandering in het systeem plaatsgevonden. Hierdoor is het aantal cliënten met een gestarte voorziening huishoudelijke hulp onterecht hoog (Achtkarspelen 407). In het overzicht zijn daarom alle voorzieningen huishoudelijke hulp met een startdatum in juli 2015 niet meegenomen.*

Het aantal aanvragen is vrijwel gelijk aan het aantal toekenningen, omdat de noodzaak voor hulp al is onderzocht door een medewerker van het dorpensteam. In 2015 zijn in Achtkarspelen vijf aanvragen voor huishoudelijke hulp afgewezen. We constateren dat het aantal toekenningen voor de verschillende Wmo-voorzieningen in 2016 toeneemt.

Aandeel PGB-cliënten

Navolgende tabel laat in procenten zien hoeveel cliënten in Achtkarspelen gebruikmaken van een PGB.

<i>Aandeel cliënten dat gebruikmaakt van een PGB</i>	<i>2016 (t/m 3^e kwartaal)</i>
Huishoudelijke hulp	20%
Individuele begeleiding	26%
Dagbesteding	9%
Kortdurend verblijf*	50%

** Er zijn 10 toekenningen kortdurend verblijf.*

Dit aandeel PGB-cliënten ligt hoog in vergelijking met de andere onderzochte gemeenten.

Uitgaven aan Wmo-voorzieningen

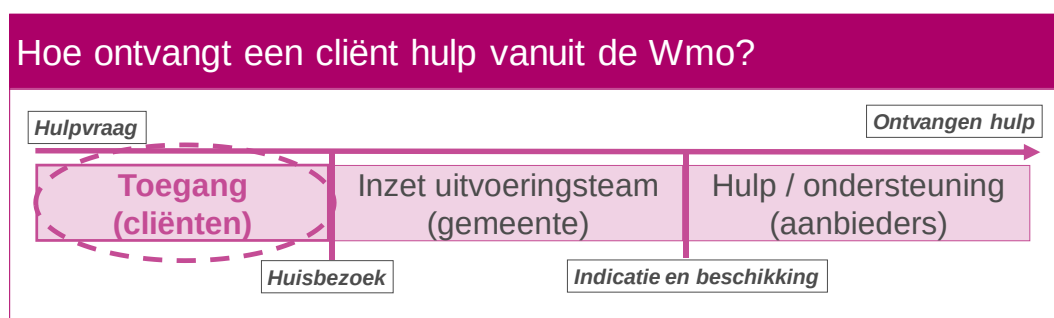
	Begroot 2015	Werkelijk 2015	Begroot 2016
Zorg in Natura	5.305.000	3.771.182	4.848.000
PGB	1.740.000	1.949.922	1.728.00
Uitvoeringskosten	716.000	906.584	819.000

Uit de tabel lezen we af dat de uitgaven aan de Wmo-voorzieningen in 2015 ongeveer 20% lager zijn uitgekomen dan was begroot.

Achtkarspelen is in 2015 binnen het begrote budget gebleven. De gemeente geeft aan dat ze op de hoogte was van het aantal indicaties dat vanuit de AWBZ zou worden overgedragen. Zodoende kon een redelijk reële inschatting gemaakt worden van het aantal te verwachten aanvragen voor de verschillende Wmo-voorzieningen.

De rapportage Sociaal Domein (december 2016) laat zien dat de gemeente over 2016 waarschijnlijk een batig saldo op de Wmo heeft van €2,4 miljoen (op een begroting van €8 miljoen). Dit voordeel wordt gehaald uit de budgetten voor zorg in natura en op de PGB's. Volgens de gemeente wordt er efficiencywinst geboekt door de integrale manier van werken. De gemeente geeft aan dat zij geen volledig zicht heeft op de financiën binnen het Sociaal Domein, over de jaren 2015 en 2016.

4.2 Toegang Wmo2015 (cliënten)



Communicatie over de Wmo2015

Achtkarspelen deelt informatie over de Wmo via de website, regionale media en soms via RTV Kanaal 30. De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben samen de website www.tichtbyelkoar.nl in het leven geroepen. Via deze website informeren de gemeenten hun inwoners over de voorzieningen in het sociaal domein. Een aantal dingen valt ons op na bestudering van de digitale communicatie van de gemeente:

- De website www.tichtbyelkoar.nl is via 1x klikken vanaf de homepage van de gemeente te bereiken.
- De informatie op deze site is 3D-breed. De hoeveelheid informatie is beperkt.
- Het dorpenteam heeft een eigen telefoonnummer, maar veelal wordt op de website verwezen naar het algemene 14 0511-nummer.
- De leden van het dorpenteam staan met namen en foto's op de site vermeld.
- De site bevat verouderde informatie over het mantelzorgcompliment.
- Op de site (ook van die van de gemeente zelf) staat niets aangegeven over bijvoorbeeld de onafhankelijke cliëntondersteuner, de eigen bijdrage en het persoonlijk plan dat de inwoner kan opstellen.

De gemeente heeft ervoor gekozen de focus niet te leggen op centrale fysieke loketten, maar op toegankelijkheid en laagdrempeligheid van het dorpenteam op plaatsen (natuurlijke plekken) waar mensen toch al komen, bijvoorbeeld in de bibliotheek. Op zulke 'landingsplekken' organiseren de dorpentteams spreekuren; een medewerker van het team is bijvoorbeeld een dagdeel per week op zo'n locatie aanwezig. De dorpentteams streven zelf naar een herkenbare site/naam. Ze stellen vast dat ze dat nu nog niet hebben.

Klachten en bezwaren

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

	2015	2016 (t/m 3 ^e kwartaal)
Klachten	1	0
Ingediende bezwaren	14	3

Vijf bezwaarschriften hadden betrekking op de hoogte van het toegekende PGB-bedrag. Een derde van alle bezwaarschriften in 2015 is gegrond verklaard; in 2016 was dit tweederde. Het aantal klachten ligt in Achtkarspelen zeer laag. Ten opzichte van gemeenten van vergelijkbare grootte lag het aantal bezwaren in 2015 relatief hoog.

4.3 Inzet dorpentteams (gemeente)



Omvang en samenstelling dorpentteams

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben gezamenlijk de uitvoering van de opgaven in het sociaal domein in de bestaande werkmaatschappij 8KTD ondergebracht. Voor Achtkarspelen zijn twee dorpentteams actief; in team Noord werken zes mensen en in team Zuid zijn vier medewerkers actief.

De dorpentteams hebben een focus op de Wmo (wonen, welzijn en zorg); voor jeugdgerelateerde vraagstukken is er een apart jeugdteam. De gemeente denkt erover na om de dorpentteams en het jeugdteam samen te voegen. De uitvoerders geven aan dat nog niet sociaal domeinbreed wordt gewerkt; Wmo, jeugd en participatie zijn nog gescheiden werelden.

De medewerkers in de dorpen teams heten cliëntondersteuners. Elke cliëntondersteuner heeft een eigen dorp toegewezen gekregen. Diegene is het gezicht en het contactpersoon van het dorp. De dorpen teams zien dit als een grote winst (één plan, één contact). We merken op dat deze toedeling van medewerkers aan een dorp niet zichtbaar is op de website www.tichtbyelkoar.nl.

Werkgeverschap

De cliëntondersteuners in de twee dorpen teams zijn in dienst van verschillende moederorganisaties, te weten KEARN Welzijn, MEE, Sociaal Maatschappelijk Werk Fryslân en de gemeente. Er wordt nagedacht om de dorpen teams in een andere juridische vorm te gieten. Achtkarspelen denkt daarbij aan een stichtingsvorm. In Tytsjerksteradiel lijkt er minder animo te zijn voor de omvorming van de dorpen teams naar een stichting. De Wmo-adviesraad streeft naar (nog meer) onafhankelijkheid binnen de dorpen teams. Daarom ondersteunen zij het voornemen van de gemeente om de medewerkers van de dorpen teams onder te brengen in een stichting. Volgens de Wmo-raad zien de inwoners van Achtkarspelen de onafhankelijkheid in de werkwijze van de dorpen teams nu nog onvoldoende. De raad spreekt over *zij (gemeente) - wij (burger) denken*.

Melding hulpvraag

Inwoners kunnen hun hulpvraag vormvrij (telefonisch, schriftelijk, digitaal, via social media) bij de gemeente aanmelden. In het klantcontactcentrum (KCC) worden alle meldingen en vragen over de Wmo (en Jeugdzorg) geregistreerd. Dat geldt ook voor de meldingen die worden doorgezet naar het dorpen team en de meldingen die rechtstreeks bij het dorpen team binnenkomen.

In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel meldingen de dorpen teams in de eerste drie kwartalen van 2016 hebben gekregen. Omdat niet alle onderzochte gemeenten in Fryslân deze meldingen registreren, is niet aan te geven in hoeverre sprake is van veel/weinig meldingen.

	Kwartaal 1 / 2016	Kwartaal 2 / 2016	Kwartaal 3 / 2016
Dorpen team Noord	159	100	137
Dorpen team Zuid	164	175	156
Totaal	323	275	293

Zodra een hulpvraag bij het dorpen team terecht komt, neemt een cliëntondersteuner contact op met de inwoner en maakt een afspraak voor een huisbezoek. Binnen het team wordt bepaald welke medewerker het beste het huisbezoek kan doen. Aanwezige expertise is hierbij leidend. Samen met de inwoner wordt een ondersteuningsplan opgesteld. De cliëntondersteuner bepaalt in hoeverre een maatwerkvoorziening nodig is en hoe complex de hulpvraag is. Als blijkt dat een maatwerkvoorziening nodig is, wordt dit in het plan opgenomen. Op basis van dit ondersteuningsplan – met de handtekening van de cliënt – wordt de beschikking afgegeven. Dit doet het dorpen team niet zelf, maar vindt plaats op de backoffice. Daar vindt nog een lichte (juridische) toets plaats op de aanvraag. De ervaring van de medewerkers van de dorpen teams is dat dit proces toch veel tijd in beslag neemt, waardoor cliënten moeten wachten op inzet van hulp en/of ondersteuning. Elke inwoner met een maatwerkvoorziening Wmo krijgt een vaste cliëntondersteuner, die voor hem/haar het aanspreekpunt is.

Voor de procedure van aanmelding van een hulpvraag tot aan het afgeven van een beschikking voor een maatwerkvoorziening gelden wettelijke termijnen. De gemeente monitort niet of deze wettelijke termijnen worden nagekomen.

Sommige gemeenten bieden vanuit het gebiedsteam ook lichte ondersteuning. Dat geldt ook voor de dorpensteams in Achtkarspelen.

Sturing op uitvoering

De gemeenteraad heeft als kader meegegeven dat de taken in het sociaal domein in principe budgettair neutraal uitgevoerd moeten worden.

Onafhankelijke cliëntondersteuning

Achtkarspelen heeft ervoor gekozen de cliëntondersteuning gebiedsgericht te organiseren in de dorpensteams. Elke medewerker van het dorpensteam vervult de rol van onafhankelijke cliëntondersteuner. De dorpensteams in Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel worden beiden aangestuurd door een onafhankelijke projectleider, die niet in dienst is van de gemeenten.

De gemeente is van mening dat door de keuze van cliëntondersteuning in het dorpensteam er geen directe noodzaak is voor het apart organiseren van onafhankelijke cliëntondersteuning. De opzet van het dorpensteam en de daar bijhorende onafhankelijkheid is in samenspraak bedacht met de Wmo-raden in beide gemeenten.

Regiefunctie dorpensteams

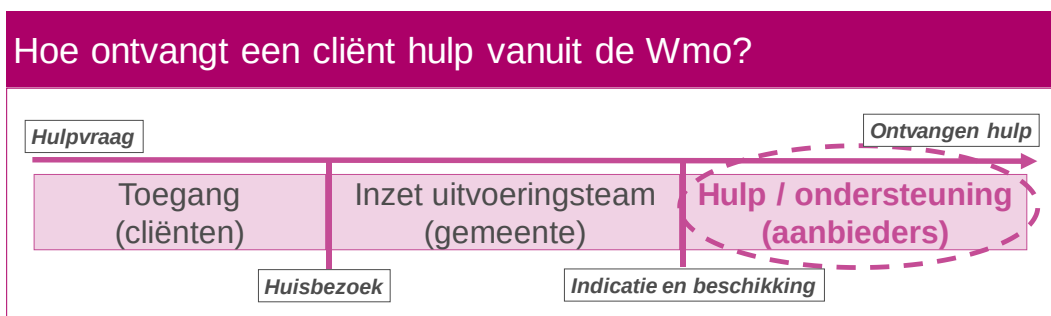
Achtkarspelen hanteert het regisseursmodel. Dat betekent dat zij een belangrijke rol heeft toegekend aan de dorpensteams om te bepalen welke resultaten bij cliënten moeten worden behaald en om te monitoren welke vooruitgang wordt geboekt. Het dorpensteam heeft de intentie om eens per jaar de cliënt te bezoeken en het gesprek aan te gaan over de resultaten en de kwaliteit van de geleverde hulp/ondersteuning. In praktijk gebeurt dit nu sporadisch. Het is volgens het dorpensteam erg zoeken hoe dit op een efficiënte manier georganiseerd kan worden.

Vanuit het project 'Yn 'e Buorren' zijn in Achtkarspelen rondom twee huisartsenpraktijken MDO's (multidisciplinaire overleggen) opgezet met huisartsen, een specialist ouderengeneeskunde, een bewegingstherapeut en de dorpensteams. Achtereenvolgens vindt er overleg plaats. Het brede project 'Yn 'e Buorren' – dat gefinancierd wordt door de Friesland Zorgverzekeraar – omvat drie pijlers:

- het afnemen van een vragenlijst bij oudere patiënten,
- regelmatig multidisciplinair overleg van de zorgverleners,
- een beveiligd computersysteem waarmee de verleende zorg efficiënt op elkaar wordt afgestemd.

Er is afstemming tussen regisseurs van wijkverpleegkundige zorg en de dorpensteams. De Wmo-raad is groot voorstander van een goede verbinding van de dorpensteams met de wijkverpleging. Volgens de raad staat dit echter nog aan het begin. Daarnaast vinden er 2x per jaar netwerkbijeenkomsten plaats met zorgaanbieders.

4.4 Hulp en ondersteuning (aanbieders)



Aantal gecontracteerde aanbieders

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben voor de twee maatwerkvoorzieningen zelfstandig leven en maatschappelijke deelname in totaal ruim 90 aanbieders gecontracteerd. In vergelijking met de andere onderzochte Friese gemeenten is sprake van een relatief groot aantal gecontracteerde aanbieders.

Interactie tussen gemeente en aanbieders

Niet het aantal uren, maar het beoogde resultaat bij de cliënt is het uitgangspunt in de financiering van de hulp en ondersteuning in Achtkarspelen. De ervaring in de praktijk is dat met het vaste tarief dat aanbieders per cliënt ontvangen, het aantal uren dat zij voor een cliënt inzetten, kan verschillen. We lichten dit in onderstaand kader toe aan de hand van een fictief voorbeeld.

Fictief voorbeeld.

Aanbieder X heeft 10 cliënten met de maatwerkondersteuning 'zelfstandig leven'. Aanbieder X krijgt per cliënt per vier weken hiervoor een vast bedrag van €150. In totaal ontvangt aanbieder X dus een bedrag van $10 * €150 = €1.500$ per vier weken om zijn cliënten te ondersteunen. Stel, het gemiddelde uurtarief van een begeleider is €30. In dit geval kan aanbieder X $€1.500 / €30 = 50$ uren ondersteuning bieden aan zijn cliënten. Gemiddeld betekent dit dus 5 uur per cliënt per vier weken. Het beleid van de gemeente is erop gericht dat de aanbieder die ondersteuning biedt die past bij de cliënt en die inspeelt op de beoogde resultaten. Dit kan betekenen dat cliënt A in een periode van vier weken 3 uur ondersteuning krijgt en cliënt B 10 uur.

De eigen bijdrage die cliënten moeten betalen over de ontvangen hulp en ondersteuning is gebaseerd op het vaste bedrag per maand en niet op het aantal uren. De dorpenteams zien dat de aanbieders van huishoudelijke hulp over het algemeen nog wel sturen op uren. Volgens de dorpenteams is het voor cliënten soms lastig dat ze een eigen bijdrage betalen die voor hun gevoel niet strookt met de geleverde inzet van aanbieders.

De gemeente geeft aan dat het contractmanagement met de aanbieders nog niet concreet is uitgewerkt en geformaliseerd. Er is nog geen sprake van een gesloten cirkel: er wordt nog niet structureel beoordeeld of resultaten behaald worden.

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben voorafgaand aan de introductie van de Wmo2015 via verschillende inkoopafspraken hun ideeën aan de koepelorganisatie en de grootste aanbieders gepresenteerd. De gemeenten vroegen actief feedback aan de zorgaanbieders over hun ideeën. Daarbij hebben beide gemeenten gekeken in hoeverre ideeën pasten binnen financiële kaders. In de marktconsultaties die hebben plaatsgevonden over resultaatsturing stonden de volgende thema's centraal: verantwoording, registratie en de toelichting op de wettelijke kaders. Aanbieders zijn positief over deze interactie met de gemeenten, niet alleen voorafgaand, maar ook gedurende de uitvoering van de Wmo2015.

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

- De aanbieders ervaren dat gemeenten druk uitoefenen op de tarieven; dit trekt een wissel op de kwaliteit van hulp en ondersteuning¹⁰.
- De administratieve lasten als gevolg van monitoring, administratie en facturatie zijn voor aanbieders toegenomen, mede als gevolg van uiteenlopende gemeentelijke procedures en systemen.
- Gemeenten sturen vooral op kwaliteit via contracten en audits; tussentijdse evaluaties vinden nog beperkt plaats.
- De uitvoeringsteams van de gemeenten zijn goed toegankelijk; aanbieders zijn kritisch over de deskundigheid van de teams en over de informatieoverdracht van de gemeente bij een nieuwe cliënt.
- Aanbieders missen een visie van gemeenten op ouderenbeleid en vinden dat gemeenten het belang van de signaleringsfunctie van huishoudelijke hulp nog onvoldoende onderkennen.

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

¹⁰ In het feitelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat deze uitspraak niet wordt herkend in de gemeente.

4.5 Overzicht belangrijkste bevindingen

- De uitgaven aan Wmo-voorzieningen lagen in 2015 ongeveer 20% lager dan begroot. Ook in 2016 is naar verwachting sprake van een batig saldo op de begroting van zo'n 30%.
- Er is sprake van een relatief hoog aandeel cliënten met een PGB.
- De informatievoorziening op de site www.tichtbyelkoar.nl is niet volledig en up-to-date.
- De gemeente houdt niet bij of de wettelijke termijnen worden nagekomen.
- De medewerkers van de dorpensteams heten cliëntondersteuners. Zij vervullen ook de wettelijke rol van onafhankelijke cliëntondersteuning.
- De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel verschillen van mening over juridische vormgeving van de dorpensteams.
- Het uitgangspunt is dat taken in het sociaal domein budgettair neutraal moeten worden uitgevoerd.
- Binnen het project 'Yn 'e Buorren' is er structureel overleg tussen het sociaal domein (dorpensteams) en het medisch domein (o.a. twee huisartsenpraktijken).
- Een beoordeling van de aanbieders op basis van behaalde resultaten vindt in praktijk nog niet plaats.
- De interactie tussen de gemeente en de aanbieders verloopt naar tevredenheid.

5 Informatievoorziening gemeenteraad Achtkarspelen

In dit hoofdstuk gaan we in op de informatievoorziening over de Wmo2015 aan de gemeenteraad. In paragraaf 5.1 staat de kaderstellende en sturende rol van de raad centraal. In paragraaf 5.2 bespreken we de monitoring en verantwoording van het college aan de raad over de uitvoering van de Wmo.

Voor de vergelijking van Achtkarspelen met de andere onderzochte Friese gemeenten verwijzen we naar deel B hoofdstuk 7, paragrafen 7.1 en 7.2.

5.1 Kaderstelling en sturing

Kaderstelling

De gemeenteraad van Achtkarspelen heeft het beleidskader Transitie Sociaal Domein vastgesteld, evenals de Verordening Wmo2015. In het beleidskader is ook de keuze voor de bekostigingsmethodiek opgenomen. Ook de wijze van inkoop van de Wmo-voorzieningen is vastgesteld door de gemeenteraad. Het Wmo-beleid is aangepast aan de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over de inzet van huishoudelijke hulp (HH1). De gemeenteraad is hierover geïnformeerd via nota's, een raadsinformatiebijeenkomst en een besluitvormend advies. De gemeenteraad heeft ingestemd met de omzetting van de HH1 voor 0-3 uur van een algemene naar een maatwerkvoorziening.

Prestatie-indicatoren

Vanaf 2016 heeft Achtkarspelen in de programmabegroting de volgende Wmo-doelen met streefwaarden voor de komende jaren opgenomen:

- Meer ouderen en meer mensen met een beperking kunnen het leven leiden dat ze willen;
- Meer tevreden mantelzorgers.

De raad van Achtkarspelen heeft hiermee een andere keuze gemaakt – op basis van dezelfde beleidsuitgangspunten – dan de raad in Tytsjerksteradiel. In Tytsjerksteradiel zijn geen gemeentelijke prestatie-indicatoren geformuleerd, maar is gekozen voor het volgen van de Wmo op basis van storytelling en casestudies.

5.2 Monitoring en verantwoording

Wijze van verantwoording

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben een externe partij de opdracht gegeven om in samenwerking met onder meer de beide gemeenteraden een plan op te stellen voor de monitoring en verantwoording binnen het sociaal domein. De gemeenten willen de resultaten en effecten van beleid volgen om te kunnen verantwoorden en zo nodig te kunnen bijsturen. Vanuit de raad van Achtkarspelen is een raads werkgroep ingesteld. Het plan 'Grip op het sociaal domein' omvat een set van in totaal 116 indicatoren op het gebied van Wmo, jeugd en participatie. Deze indicatoren vormen de basis voor de rapportages in het kader van de P&C-cyclus aan management, college en gemeenteraad.

Voor de Wmo gaat het om de volgende (hoofd)indicatoren:

- Aantal actuele cliënten (per voorziening)
- Instroom cliënten (per voorziening)
- Uitstroom cliënten (per voorziening)
- Aantal voorzieningen
- Aantal meldingen
- Tevredenheid cliënten
- Zelfredzaamheid cliënten
- Doelrealisatie cliënten
- Aantal klachten en aard
- Aantal bezwaarschriften
- Percentage PGB

Het plan Grip op Sociaal Domein is aan de hand van interviews en interactieve werksessies tot stand gekomen in samenspraak met de twee gemeentelijke organisaties – zowel beleidsadviseurs als financiële adviseurs – als met medewerkers van de werkmaatschappij, de wethouders sociaal domein en de raden van de beide gemeenten.

Voor de Wmo maakt de gemeente gebruik van de uitkomsten uit het jaarlijkse cliëntervaringsonderzoek. Het gaat om de vragen die betrekking hebben op:

- Zelfredzaamheid cliënten (*“Door de ondersteuning die ik krijg, kan ik me beter redden”*)
- Doelrealisatie cliënten (*“Door de ondersteuning die ik krijg, kan ik beter de dingen doen die ik wil”*)
- Tevredenheid cliënten (*“De ondersteuning die ik krijg, past bij mijn hulpvraag”*)

In Achtkarspelen is de afspraak de raad over de uitvoering van de Wmo te informeren via de reguliere P&C-cyclus.

Knelpunten

De gemeente ervaart in praktijk knelpunten om te rapporteren op basis van de set van indicatoren. Voor ongeveer 20% van de indicatoren is geen informatie voorhanden. Dit heeft deels te maken met een gebrek aan betrouwbare informatie en deels omdat sommige indicatoren zich lastig laten meten. Voor de Wmo gaat het onder meer om de volgende indicatoren:

- Afname problematiek
- Tevredenheid mantelzorgers
- Afschaling binnen zorgaanbieders
- Aantal gezinnen met kortdurende ondersteuning (niet meer vraag verhelderend van de dorpen teams).
- Doorlooptijd (melding tot gesprek & gesprek tot besluit)

De oorzaak van het niet kunnen meten van deze indicatoren ligt onder meer in de verschillende registratiesystemen (van de dorpen teams en van de gemeente) die niet goed gekoppeld kunnen worden.

De gemeente zou graag zien dat in de toekomst budgetten worden gekoppeld aan specifieke indicatoren. Dit is technisch nu nog niet mogelijk.

5.3 Belangrijkste bevindingen

- De gemeenteraad heeft de kaders van het Wmo-beleid vastgesteld.
- Vanaf 2016 heeft de gemeente twee doelstellingen met streefwaarden vastgesteld voor het volgen van de Wmo2015.
- De gemeenteraad is betrokken geweest bij het opstellen van het plan 'Grip op het sociaal domein' om te komen tot indicatoren om resultaten en effecten van beleid te monitoren. De huidige set aan indicatoren is groot en niet voor alle indicatoren zijn meetgegevens beschikbaar.
- Het college informeert de raad over de ontwikkelingen in de Wmo in de reguliere P&C-cyclus.

6 Toetsing aan het normenkader

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

1. **Rechtmatigheid:** de uitvoering van de Wmo voldoet aan de wettelijke eisen.¹¹
2. **Doeltreffendheid:** er is sprake van een duidelijke, goed onderbouwde en samenhangende argumentatie voor de keuzes die de gemeente heeft gemaakt over de uitvoering van de Wmo2015, in het bijzonder ten aanzien van de toegankelijkheid van de Wmo.
3. **Doelmatigheid:** de gemeente stuurt bewust op een doelmatige inzet van middelen voor de uitvoering van de Wmo2015.
4. **Informatievoorziening:** het college informeert de raad conform de uitgangspunten van behoorlijk bestuur.

Ad 1) Rechtmatigheid

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 beschrijft een diversiteit aan onderwerpen waarover gemeenten hun uitvoeringskeuzes in beleidsdocumenten, de verordening en eventueel in aanvullende beleidsregels moeten vastleggen. We stellen vast dat Achtkarspelen invulling geeft aan deze wettelijke vereisten. We maken daarbij twee opmerkingen:

- In de wet zijn wettelijke termijnen vastgelegd van aanvraag tot het afgeven van de beschikking. De gemeente monitort niet of aan deze wettelijke eis invulling wordt gegeven.
- De medewerkers in het dorpteam heten cliëntondersteuners. De gemeente is van mening dat zij in die hoedanigheid ook invulling kunnen geven aan de wettelijke verplichting tot het bieden van onafhankelijke cliëntondersteuning. Weliswaar geeft de gemeente de professionals ruimte, maar hun positie is (nog) niet onafhankelijk; medewerkers zijn immers nog in dienst van hun moederorganisatie en dus ook van de gemeente.

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

Ad 2) Doeltreffendheid

Achtkarspelen heeft – samen met Tytsjerksteradiel – de transities in het sociaal domein aangegrepen om de inzet van hulp en ondersteuning echt anders te organiseren. De gemeente heeft ‘gebroken’ met de oude benadering van de AWBZ en heeft – in de geest van de Wmo2015 – de meerwaarde van het organiseren van ondersteuning op lokale schaal niet alleen in beleid, maar ook in uitvoering doorvertaald.

Kijkend naar de uitgangspunten voor het Wmo-beleid in het ‘Beleidskader Transitie Sociaal Domein’ maken we de volgende beoordeling:

¹¹ Een beoordeling van de rechtmatigheid van toegekende voorzieningen valt buiten de scope van het onderzoek.

- Met de formatie van de dorpensteams geeft de gemeente invulling aan de doelstelling om de toegang tot hulp naar de mensen toe te organiseren. In het bijzonder noemen we de keuze om elke medewerker van het dorpensteam contactpersoon te maken van een dorp. Hoewel de zichtbaarheid nog kan worden vergroot, is de structuur erop ingericht om aansluiting te vinden met vraagstukken die spelen in de verschillende dorpen. De compleetheid en actualiteit van de informatie op de gemeentelijke website is echter niet op orde.
- Het doel om meer handelingsvrijheid aan professionals te geven, vult de gemeente in door uit te gaan van het regisseursmodel. Niet de gemeente, maar de inwoner bepaalt wat hij/zij nodig heeft, daarbij ondersteund door een professional uit het dorpensteam.
- Het college heeft aangegeven meer te willen sturen op resultaten en effecten. In tegenstelling tot veel van de andere onderzochte gemeenten heeft Achtkarspelen vanaf het begin de uitvoering van de Wmo hierop ingericht. Daarnaast heeft de gemeente een nulmeting laten uitvoeren.
- Volgens de medewerkers van de dorpensteams zijn er verbeteringen mogelijk in het aanvraagproces van een Wmo-voorziening, waardoor het doel om de toegankelijkheid van hulp minder bureaucratisch te maken, dichterbij komt.
- Het centraal stellen van de mogelijkheden en eigen kracht van de burger blijkt onder meer uit de ruimte die het college aan inwoners biedt om gebruik te maken van een PGB. De vergoedingspercentages zijn relatief hoog en ook het aandeel cliënten met een PGB is hoger dan in andere gemeenten.

Ad 3) Doelmatigheid

De gemeente heeft de keuze gemaakt om de Wmo2015 op een andere manier in te vullen. Uit de cijfers blijkt dat de gemeente binnen de daarvoor beschikbaar gestelde budgetten is gebleven. Wel is sprake van een toename van het aantal toegekende voorzieningen in 2016. Onduidelijk is wat hiervan de financiële consequenties zijn.

De doelmatigheid in de bedrijfsvoering laat nog te wensen over; het ontbreekt aan integrale ICT-systemen, waardoor de afhandeling tussen de dorpensteams (frontoffice) en de gemeentelijke administratie (backoffice) niet altijd soepel en snel verloopt.

Ad 4) Informatievoorziening

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

- In het kader van de reguliere P&C-cyclus informeert het college de raad over de voortgang op de twee Wmo-gerelateerde prestatie-indicatoren. Voor 2016 zijn hieraan concrete streefwaarden gekoppeld. De 'rapportage sociaal domein' die sinds eind 2016 elke vier maanden aan de raad wordt aangeboden, bevat informatie op een groot aantal indicatoren.
- De raad wordt actief geïnformeerd bij urgente ontwikkelingen, zoals over de consequenties van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.
- College, raad en ambtenaren zijn samen opgetrokken in de ontwikkeling van een instrument voor monitoring en verantwoording. Dit geeft de raad de mogelijkheid om de ontwikkelingen in de uitvoering van de Wmo te volgen. Indicatoren die inzicht geven in de realisatie van de beleidsdoelstellingen zijn nog niet goed meetbaar.

Bijlage 1 Normenkader onderzoek Wmo2015

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

1. **Rechtmatigheid:** de uitvoering van de Wmo voldoet aan de wettelijke eisen.¹⁸
2. **Doeltreffendheid:** er is sprake van een duidelijke, goed onderbouwde en samenhangende argumentatie voor de keuzes die de gemeente heeft gemaakt over de uitvoering van de Wmo2015, in het bijzonder ten aanzien van de toegankelijkheid van de Wmo.
3. **Doelmatigheid:** de gemeente stuurt bewust op een doelmatige inzet van middelen voor de uitvoering van de Wmo2015.
4. **Informatievoorziening:** het college informeert de raad conform de uitgangspunten van behoorlijk bestuur.

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

1. Rechtmatigheid

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

A. Beleid:

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

¹⁸ Een beoordeling van de rechtmatigheid van toegekende voorzieningen valt buiten de scope van het onderzoek.

B. Verordening:

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

C. Uitvoering:

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

D. Kwaliteit:

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

E. Invulling:

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

2. Doeltreffendheid

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

3. Doelmatigheid

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

4. Informatievoorziening

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

Bijlage 2 Overzicht documenten

Achtkarspelen en gemeenschappelijke documenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel

- Aantekeningen marktconsultatie Zelfstandig leven gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen (2014)
- Achtkarspelen Factsheet CEO 2016
- Adviesnota Notitie Proeftuin Mantelzorgbeleid (2016)
- Basis Beleidskaders voor de transities in het Sociaal Domein (2013)
- Beleidskader Transitie Sociaal Domein (2014)
- Beleidsplan Wmo 2015 gemeente Achtkarspelen (ongedateerd)
- Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Achtkarspelen 2015, versie 2 (ongedateerd)
- Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Achtkarspelen 2015, versie 2 (ongedateerd)
- BW voorstel Mantelzorg (2016)
- Cliëntervaringsonderzoek Wmo gemeente Tytsjerksteradiel (2016)
- Grip op het sociaal domein (2016)
- Huishoudelijke ondersteuning Wmo 2015 in Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, eindrapport Cebeon (2014)
- Informerend/Informatiestuk Mantelzorg (2016)
- Jaarstukken 2015 gemeente Achtkarspelen (ongedateerd)
- Klachtenregeling gemeente Achtkarspelen, gemeente Tytsjerksteradiel en de werkmaatschappij Sktd (2016)
- Mantelzorgbeleid Achtkarspelen (ongedateerd)
- Marktconsultatie Ondersteuning 'Maatschappelijke Deelname' gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen (2014)
- Marktconsultatie Ondersteuning 'Zelfstandig Leven' gemeenten Tytsjerksteradiel & Achtkarspelen (2014)
- Notitie Mantelzorgbeleid (2016)
- Overeenkomst voor een Samenwerkingsprotocol Wmo 2015 gemeente Tytsjerksteradiel en gemeente Achtkarspelen, concept (2014)
- Overzicht klachtregeling (ongedateerd)
- Programma van Eisen, Maatwerkvoorzieningen 'Zelfstandig Leven' en 'Maatschappelijke Deelname' in het kader van de Wmo 2015 (Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel) (2014)
- Programmabegroting 2016 gemeente Achtkarspelen (ongedateerd)
- Rapportage nulmeting Achtkarspelen, Nyfer en Berenschot (2015)
- Rapportage Sociaal Domein (2016)
- Toelichting bij de rapportages over de nulmeting zelfredzaamheid en participatie (ongedateerd)
- Tussenstand mantelzorgbeleid in de gemeente Achtkarspelen (2016)
- Verordening WMO 2015 gemeente Achtkarspelen (2014)
- Zelfanalyse gemeente Achtkarspelen; ingevuld format Onderzoek Wmo2015 (2016)

Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners

Portefeuillehouder en beleidsambtenaren

Doeke Fokkema (wethouder gemeente Tytsjerksteradiel)
Sjon Stellinga (wethouder gemeente Achtkarspelen)
Monique Bakker (beleidsmedewerker Wmo gemeente Achtkarspelen)
Renée Popma (beleidsmedewerker sociaal domein gemeente Tytsjerksteradiel)

Medewerkers van de dorpen teams

Aukje Lourens (dorpen team Tytsjerksteradiel)
Brechtje Hekkema (frontoffice)
Hammie Bosma (projectleider dorpen teams)
Johan Kuipers (dorpen team Achtkarspelen)
Margreet Boerema (dorpen team Tytsjerksteradiel)
Sandra Monsma (dorpen team Tytsjerksteradiel)
Thea Kinderman (KCC; frontoffice)
Tynke de Haan (dorpen team Tytsjerksteradiel)

Leden van het Wmo-adviesraad

Andries Hofstra (secretaris cliëntenraad)
Corrie Kool (lid Wmo-adviesraad)
Gerben Lenstra (secretaris Wmo-adviesraad)
Leonie Kramer (voorzitter Wmo-adviesraad)

Aanbieders

Almer Tiel (Patyna)
Anna Jongstra (MindUp)
Ebelien Beiboer (Hof van Arcadia)
Elisa Ligt (Zorgkompas)
Ellen Doodkorte (Idesta)
Erica Huitema (Zorg Intens)
Erik de Vries (Zorgmaatwerk)
Fienke Smit (Wij!)
Gerjanne Kleen (JP van den Bent)
Hannah van der Feen (Aardema Thuiszorg)
Hanni van den Broek (Comfort Zorg)
Inez Overwijk (Zuidoost Zorg)
Janke Zwaga (Vocis)
Lyanne Gaastra (Vocis)
Marco van Tongeren (Noorderbrug)
Miriam Kortrijk (JP van den Bent)
Nelly Heijs (Community Support)
Nienke Bouma (Empasa)
Noud van den Berg (Zorgkompas)
Onno Hofstra (Maatwerk Ondersteuning)
Rinske Jager (Benzinn)
Ron Slotegraaf (Zorg Intens)
Ronald Wetting (Wij!)
Rutger van Hien (Van Hien Zorg)

Sieds Rienks (De Friese Wouden)
Thea Boonstra (Empasa)
Wieke van den Akker (Zorgmaatwerk)
Wim Faber (Thuiszorg Het Friese Land)

Bijlage 4 Deel B

Beleid en uitvoering Wmo2015 in 16 Friese gemeenten

7 Het Wmo-beleid

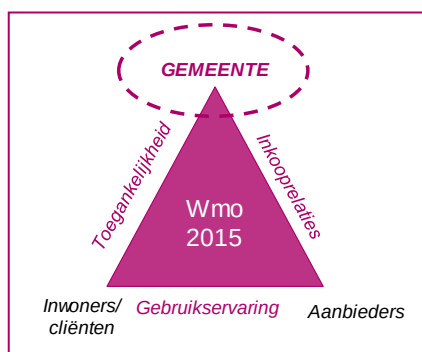
In dit hoofdstuk zijn de bevindingen over het Wmo-beleid van de zestien Friese gemeenten gezamenlijk inzichtelijk gemaakt. De gemeente kan hierdoor de eigen beleidskeuzes (zie deel A, hoofdstuk 3) in perspectief plaatsen van de andere gemeenten. De beleidskeuzes van de andere gemeenten kunnen daarnaast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

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

7.1 Beleidskeuzes

Samenwerkingsverbanden zijn divers in samenstelling en samenwerkingsterreinen

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



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

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

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

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

Goed voorbeeld: Mantelzorgbeleid gemeente Smallingerland

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

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

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

De wet legt bij de gemeenten de verantwoordelijkheid neer om "bij de uitvoering van het beleid actief samen te werken met zorgverzekeraars, zorgaanbieders en andere betrokkenen in buurten, wijken en dorpen".¹² Gemeenten onderkennen in hun Wmo-beleid de noodzaak van het leggen van verbindingen met het medische domein (huisartsen en wijkverpleegkundigen) en met voorliggende voorzieningen (welzijn, maatschappelijk werk). Datzelfde zien we terug op het thema preventie.

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

¹² Bron: Memorie van Toelichting bij de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015.

Integraliteit van beleid krijgt aandacht; uitwerking is beperkt

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

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

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

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

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

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

Huishoudelijke hulp: algemene of maatwerkvoorziening

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

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

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

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



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

	Voordelen	Nadelen
Maatwerk-voorziening	- Volledige aansluiting bij specifieke situatie van de inwoner. - Duidelijkheid, waarmee onrust is voorkomen bij invoering.	- Meer uitvoeringslasten (voor iedere cliënt is een indicatie en beschikking nodig). - De criteria op basis waarvan het aantal uren wordt vastgesteld, zijn behoorlijk dogmatisch.
Algemene voorziening	- Lagere uitvoeringskosten (geen beschikking nodig). - Laagdrempelige toegang. - Gemeente kan een staffel aanbrenge in hoogte van de bijdrage in de kosten voor cliënten - De hoogte van de bijdrage is voor cliënten inzichtelijk.	- Onderzoek naar individuele behoeften blijft noodzakelijk (uitspraak Centrale Raad van Beroep). - Als de inwoner naast huishoudelijke hulp ook een andere voorziening heeft, betaalt hij/zij voor beide voorzieningen een eigen bijdrage, voor mogelijk in totaal een hoger bedrag.¹³

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

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

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

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

¹³ Het mogelijk hogere bedrag wordt veroorzaakt door de zogenaamde 'maximale periodebijdrage' (het maximale bedrag dat iemand betaalt op basis van leeftijd, huishouden, inkomen en vermogen). De bijdrage in de kosten voor een algemene voorziening wordt namelijk direct betaald aan de zorgaanbieder. Deze blijft daardoor buiten de berekening van de maximale periodebijdrage voor de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening die via het CAK wordt geïnd.

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

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

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

Vergoedingen voor een PGB lopen uiteen

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

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

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

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

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

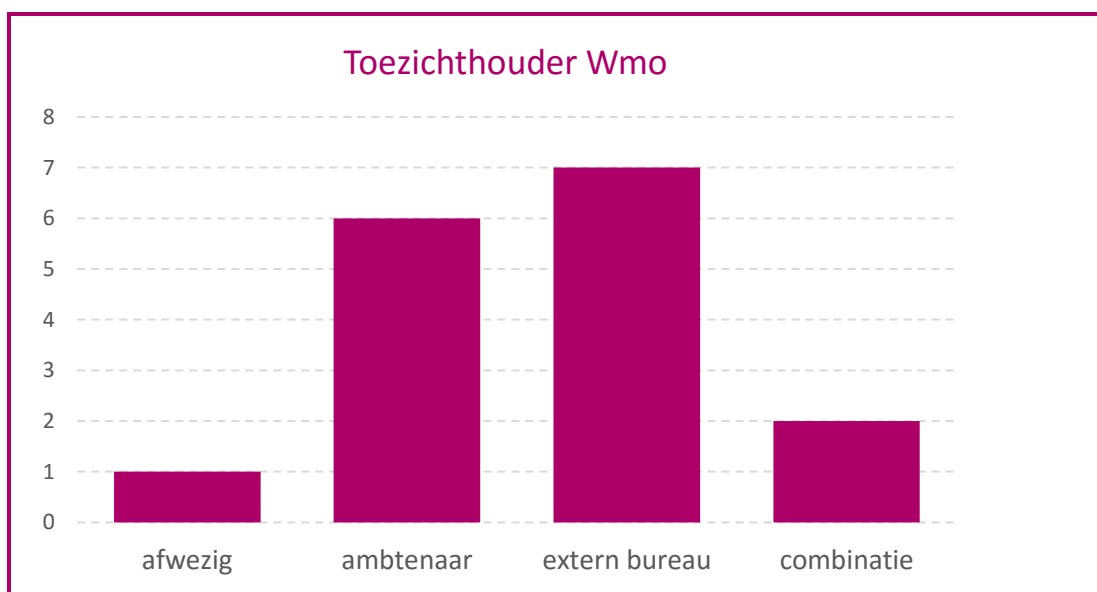
NB: De percentages zijn gerelateerd aan de tarieven voor zorg in natura. De absolute bedragen betreffen uurtarieven.

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

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

Toezicht Wmo veelal gericht op inzet bij incidenten

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



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

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

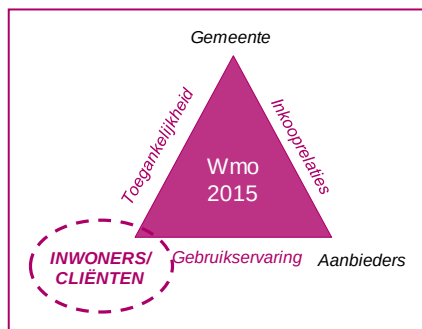
De gemeente Heerenveen heeft in 2015 meteen actief geanticipeerd op de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de Wmo. Er is een beleidskader opgesteld hoe het toezicht eruit moet zien. Daarin zijn zowel proactieve elementen (toezicht zonder direct ontvangen signalen) en reactieve elementen (toezicht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

7.2 Betrokkenheid inwoners en cliënten

Vrijwel alle gemeenten hebben betrokkenheid inwoners en cliënten geregeld

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

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



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

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

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

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

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

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

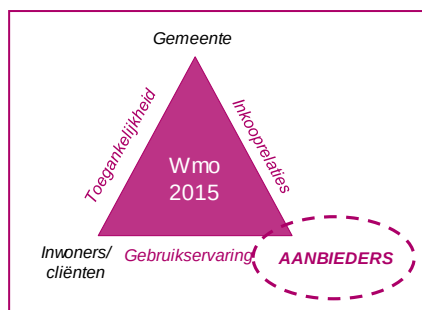
Goed voorbeeld: Extra onderzoek door de gemeente Weststellingwerf

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

7.3 Inkoop en bekostiging aanbieders

Inkoop Wmo-voorzieningen kan op uiteenlopende manieren

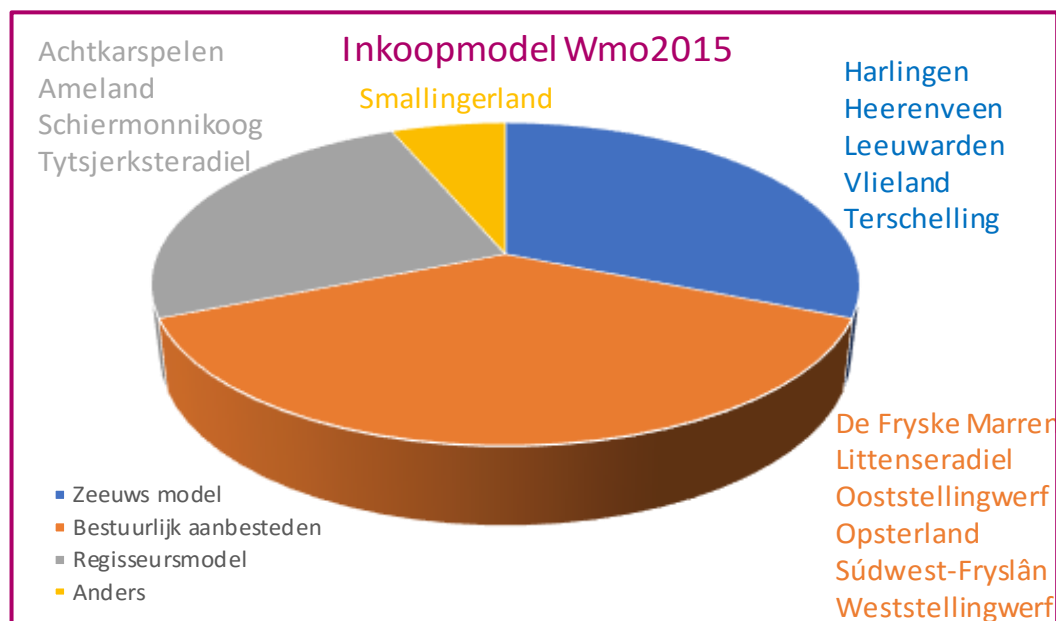
Gemeenten kunnen kiezen uit verschillende modellen van inkoop van Wmo-voorzieningen. In de navolgende tabel zijn verschillende inkoopmodellen opgenomen, inclusief voor- en nadelen.



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

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

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



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

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

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

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

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

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

Grofweg kunnen gemeenten 'kiezen' uit de volgende bekostigingsmethodieken:

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

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

- Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zijn de enige gemeenten die resultaatbekostiging toepassen in de Wmo2015 voor begeleiding en dagbesteding. Alleen de huishoudelijke hulp hebben zij voor 2017 nog ingekocht via prestatiebekostiging.¹⁴
- De Fryske Marren past resultaatbekostiging toe voor de huishoudelijke hulp.
- In het samenwerkingsverband Noordwest-Fryslân is geëxperimenteerd met resultaatbekostiging voor een bepaalde vorm van begeleiding, maar door complexiteit in de praktijk is weer teruggedaan naar prestatiebekostiging.
- Verschillende gemeenten denken wel na over een ontwikkeling van prestatiebekostiging naar resultaatbekostiging, maar zijn nog terughoudend vanwege de verwachte complexiteit in omvorming en uitvoering.
- Ameland oriënteert zich op de mogelijkheden voor populatiebekostiging.

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

¹⁴ Dit heeft te maken met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB, mei 2016) dat de gemeente in de beschikking moet aangeven hoeveel zorg er aan burgers moet worden gegeven; volgens de CRvB mist in de resultaatgebieden voor huishoudelijke hulp een duidelijke maatstaf.

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

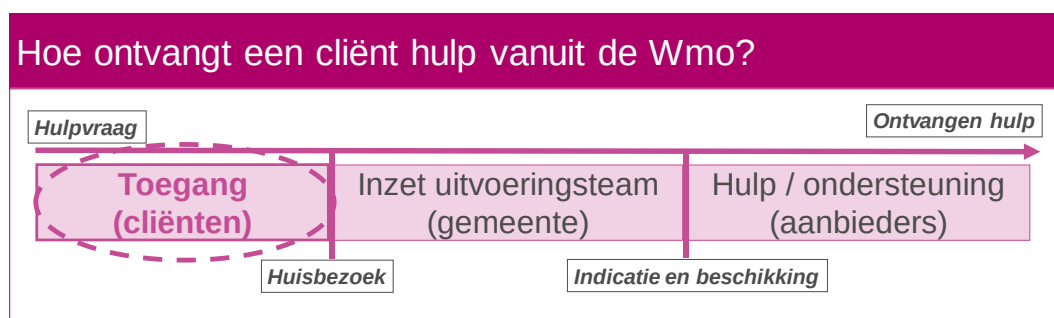
Aanbieders zijn minder enthousiast over populatiebekostiging. Zij vinden dit niet klantvriendelijk, omdat de gemeente maar één aanbieder selecteert.

8 Uitvoering Wmo

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

Om de inspiratie en vergelijking te vergemakkelijken is de opbouw van hoofdstuk 8 identiek aan de opbouw van hoofdstuk 4. In paragraaf 8.1 gaat het over de toegang van de Wmo voor inwoners en cliënten. In paragraaf 8.2 kijken we naar de inzet van uitvoeringsteams¹⁵. Tenslotte gaan we in paragraaf 8.3 in op de hulp en ondersteuning die aanbieders leveren.

8.1 Toegang Wmo2015 (cliënten)

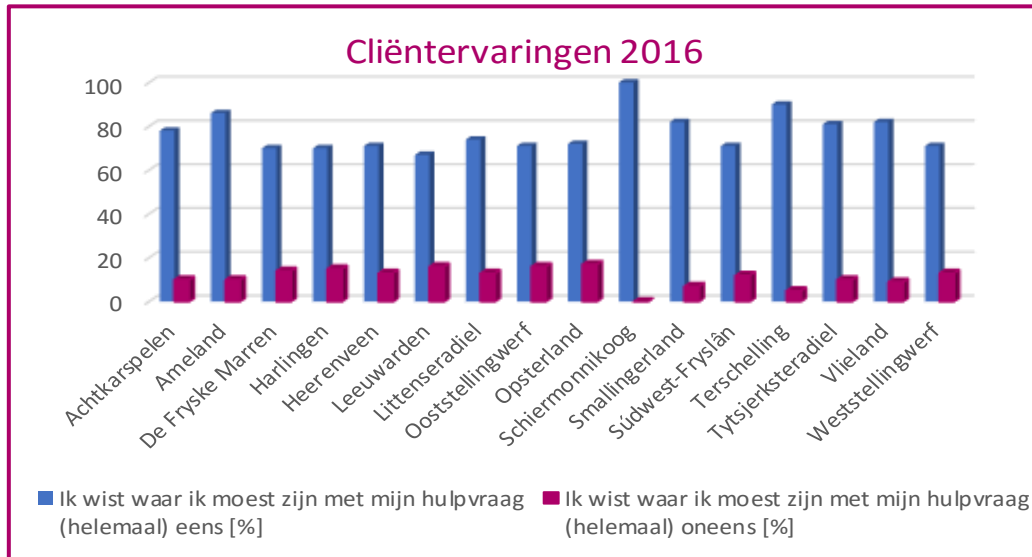


Veel geïnvesteerd in communicatie over de Wmo, maar een derde van de cliënten wist niet waar hij met zijn hulpvraag naartoe moest

De manieren waarop gemeenten communiceren over de Wmo lopen uiteen:

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

¹⁵ We hanteren het begrip 'uitvoeringsteams' om generiek de inzet vanuit de gemeenten te beschrijven. De specifieke benaming van de uitvoeringsteams loopt tussen de 16 onderzochte Friese gemeenten uiteen (Wmo-loket, gebiedsteams, dorpenteams, sociale wijkteams, meitinkers of eilandteam).



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

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

Goed voorbeeld: Littenseradiel organiseert de toegankelijkheid via contactpersonen

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

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

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

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

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

Goed voorbeeld: KCC-Zorg in de Fryske Marren

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

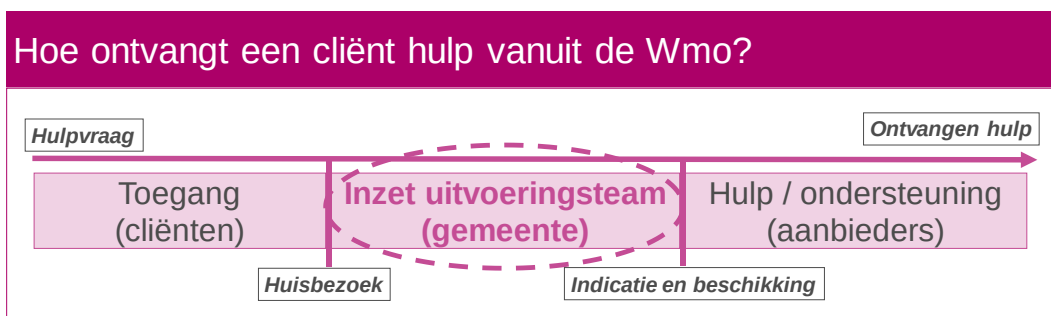
Aantal klachten en bezwaren beperkt

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

Goed voorbeeld: Opsterland heeft verschillende klachtenprocedures

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

8.2 Inzet uitvoeringsteam (gemeente)



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

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

Gemeenten werken vrijwel allemaal met uitvoeringsteams

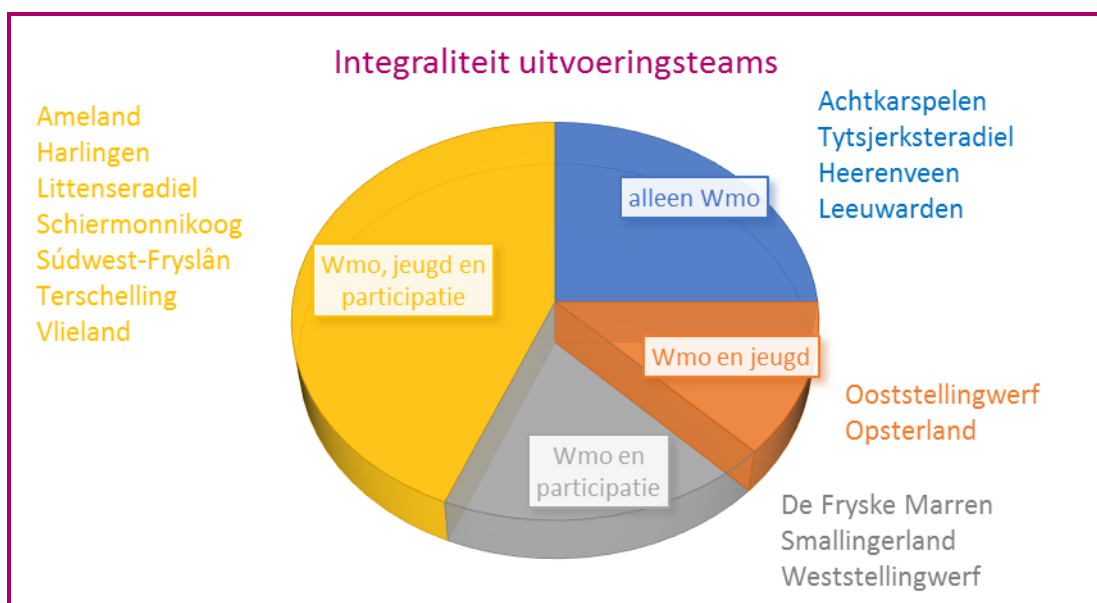
Alle gemeenten hebben één of meerdere teams geformeerd voor uitvoering van de Wmo2015. Heerenveen kent een enigszins afwijkende aanpak, omdat daar de meitinkers zijn toegewezen aan zes woonzorgzones. In Smallingerland is sprake van een Wmo-loket en in één gebied draait een pilot met een integraal gebiedsteam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

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

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

Uitvoeringsteams werken niet allemaal integraal

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

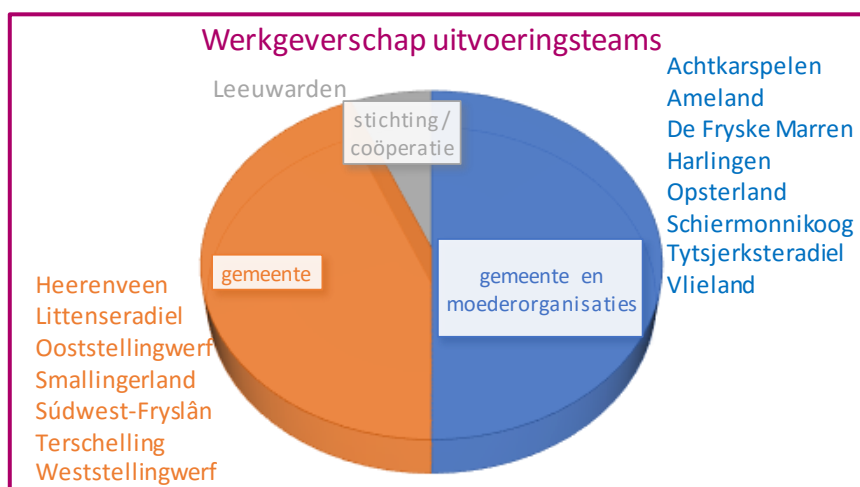


In helft van de gemeenten komen medewerkers uitvoeringsteams uit verschillende organisaties

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

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

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



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

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

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

In kaart brengen van hulpvragers is nog onderbelicht

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

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

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

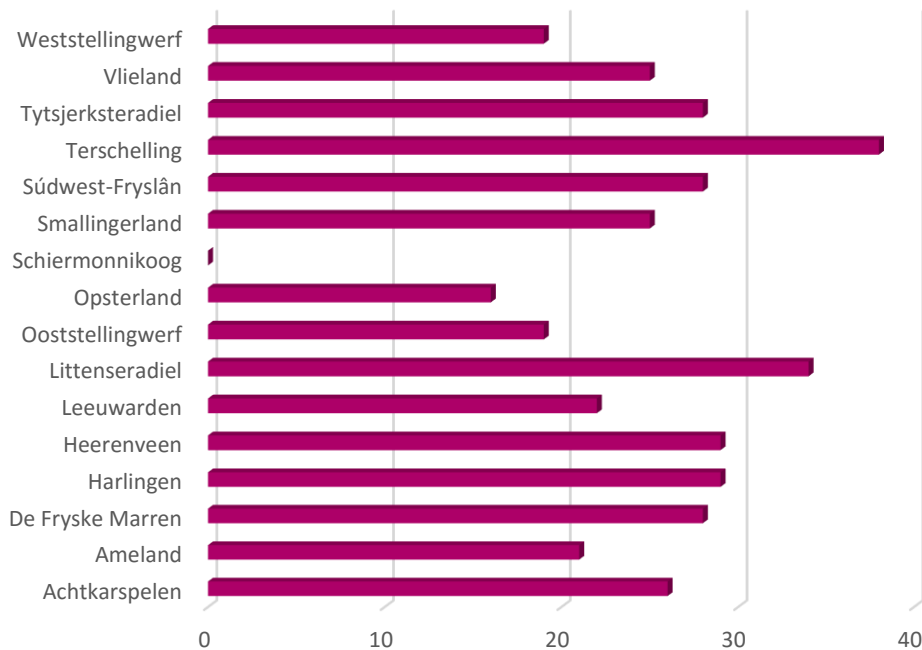
Beleggen en werkwijze van cliëntondersteuning herbergen risico's

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

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

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

Cliëntervaringen 2016



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

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

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

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

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

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

Het huisbezoek wordt positief gewaardeerd en wordt gevoerd via bewezen methoden

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

De mate van lichte ondersteuning door de uitvoeringsteams verschilt per casus

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

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

Er is een aantal kanttekeningen te plaatsen bij deze keuze:

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

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

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

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

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

Afstemming indicatiestelling en afgeven beschikking beschermd wonen verloopt soms moeizaam

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

Uitvoeringsteam niet altijd zelf verantwoordelijk voor afgeven beschikking

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

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

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

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

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

Informatieoverdracht gemeente aan de aanbidders is aandachtspunt

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

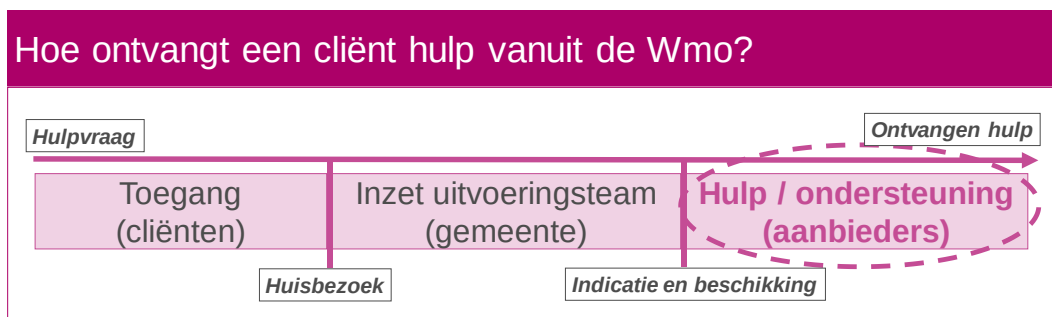
Aanbidders maken mee dat zij alleen een briefje krijgen waarop de naam van de cliënt staat, zijn/haar BSN, de indicatie en het tarief. Toelichting en achtergronden ontbreken, evenals de doelen en beoogde resultaten van de ondersteuning. Privacyoverwegingen lijken een rol te spelen bij het niet verstrekken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

Regiefunctie van uitvoeringsteams nog nauwelijks opgepakt

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

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

8.3 Hulp en ondersteuning (aanbieders)



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

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

Aanbieders ervaren druk op de tarieven

Zowel aanbieders van huishoudelijke hulp als van begeleiding, dagbesteding en beschermd wonen ervaren dat gemeenten druk uitoefenen op de tarieven. Voor de 'nieuwe' Wmo-voorzieningen is geen volumekorting toegepast, maar is wel sprake van een verlaging van de tarieven. Volgens de aanbieders staan hierdoor de marges onder druk. Aanbieders van huishoudelijke hulp verwijzen daarnaast naar de Nza-tarieven¹⁶ voor huishoudelijke hulp die een kwart hoger liggen dan de tarieven die gemeenten voor deze voorziening hanteren. De verschillen in tariefstelling tussen gemeenten maken het voor aanbieders lastig om bijvoorbeeld cliënten aan elkaar over te dragen om te komen tot een meer efficiënte inzet / clustering van inzet in bepaalde gebieden.

¹⁶ Nederlandse Zorgautoriteit.

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

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

Administratieve lasten gemeenten en aanbieders toegenomen

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

Sturing op kwaliteit vindt vooral plaats via contracten en audits

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

Uitvoeringsteams zijn goed toegankelijk; deskundigheid is aandachtspunt

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

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

Aanbieders benadrukken belang van verbinding en integraliteit

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

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

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

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

9 Informatievoorziening gemeenteraad

9.1 Kaderstelling en sturing

Gemeenten werken nauwelijks met prestatie-indicatoren

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

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

- Leeuwarden werkt met een modelrapportage met maatschappelijke doelen en bijbehorende indicatoren (zie het kader).
- Ook Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben in maart 2016 een document gepresenteerd met onderwerpen en indicatoren om grip te krijgen op het sociaal domein.
- In de gemeenten Ooststellingwerf en Opsterland hanteert het college de wettelijke verplichte indicator 'aantal cliënten met een maatwerkarrangement Wmo per 10.000 inwoners' als prestatie-indicator voor de Wmo.¹⁷ Weststellingwerf gebruikt de score op de tevredenheid van cliënten op basis van het jaarlijkse cliëntervaringsonderzoek als indicator.

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

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

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

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

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

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

¹⁷ BBV-verplichting ingaande begrotingsjaar 2017.

9.2 Monitoring en verantwoording

Informatievoorziening aan de raad: van cijfers tot storytelling

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

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

Goed voorbeeld: Ooststellingwerf start interactief proces met de gemeenteraad

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

Bijlage 5 Deel C

Beleid en uitvoering Wmo2015

Generieke conclusies en aanbevelingen

10 Conclusies en aanbevelingen

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

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

10.1 Het Wmo-beleid

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

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

Realisatie doelen Wmo2015 nog niet te beoordelen

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

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

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

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

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

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

Aanbevelingen

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

De organisatie en invulling van het onafhankelijk toezicht Wmo schiet tekort

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

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

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

Aanbevelingen

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

Gemeenten zijn terughoudend met de verstrekking van een persoonsgebonden budget

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

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

Aanbeveling

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

Bruikbaarheid jaarlijkse cliëntervaringsonderzoek is beperkt

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

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

Aanbeveling

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

10.2 Uitvoering Wmo

Gemeenten blijven binnen het budget voor de Wmo

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

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

Aanbeveling

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

De transformatie in het sociaal domein staat nog in de kinderschoenen

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

- *Onafhankelijkheid en deskundigheid uitvoeringsteams zijn aandachtspunten*

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

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

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

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

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

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

Aanbeveling

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

Bekendheid, onafhankelijkheid en inzet cliëntondersteuning laten te wensen over

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

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

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

Aanbeveling

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

10.3 Informatievoorziening gemeenteraden

Het ontbreekt aan sturingsinstrumenten op de verschillende beleidsdoelen

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

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

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

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

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

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

Aanbevelingen

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

10.4 Afsluitende conclusies en aanbevelingen

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

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

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

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

Aanbevelingen

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

