

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

Rapportage De Fryske Marren

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 De Fryske Marren

INHOUD	Blz.
1 Inleiding	1
1.1 Achtergronden, doelstelling en reikwijdte onderzoek	1
1.2 Normenkader en aanpak onderzoek	2
1.3 Leeswijzer	3
2 Doel, uitgangspunten en uitvoering Wmo2015	4
2.1 Doel en uitgangspunten Wmo2015	4
2.2 De Wmo2015 in de praktijk	5
 <i>Deel A: Beleid en uitvoering Wmo2015 in De Fryske Marren</i>	
3 Het Wmo-beleid in De Fryske Marren	9
3.1 Beleidskeuzes	9
3.2 Betrokkenheid inwoners en cliënten	13
3.3 Inkoop en bekostiging aanbieders	15
3.4 Overzicht belangrijkste bevindingen	16
4 Uitvoering Wmo in De Fryske Marren	17
4.1 Kerngegevens uitvoering Wmo	17
4.2 Toegang Wmo2015 (cliënten)	19
4.3 Inzet gebiedsteams (gemeente)	20
4.4 Hulp en ondersteuning (aanbieders)	22
4.5 Overzicht belangrijkste bevindingen	24
5 Informatievoorziening gemeenteraad De Fryske Marren	25
5.1 Kaderstelling	25
5.2 Monitoring en verantwoording	25
5.3 Overzicht belangrijkste bevindingen	26
6 Toetsing aan het normenkader	27

Deel B: Beleid en uitvoering Wmo2015 in 16 Friese gemeenten

7	Het Wmo-beleid.....	30
7.1	Beleidskeuzes	30
7.2	Betrokkenheid inwoners en cliënten	38
7.3	Inkoop en bekostiging aanbieders	40
8	Uitvoering Wmo.....	44
8.1	Toegang Wmo2015 (cliënten).....	44
8.2	Inzet uitvoeringsteam (gemeente)	47
8.3	Hulp en ondersteuning (aanbieders)	55
9	Informatievoorziening gemeenteraad	58
9.1	Kaderstelling en sturing	58
9.2	Monitoring en verantwoording	59

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

10	Conclusies en aanbevelingen	61
10.1	Het Wmo-beleid	61
10.2	Uitvoering Wmo	65
10.3	Informatievoorziening gemeenteraden	68
10.4	Afsluitende conclusies en aanbevelingen.....	69

Bijlagen:

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

1 Inleiding

1.1 Achtergronden, doelstelling en reikwijdte onderzoek

Transitie in het sociaal domein

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

Doel van het onderzoek

Lysias Advies heeft in oktober 2016 van dertien Friese rekenkamer(commissie)s de opdracht gekregen om onderzoek te doen naar de uitvoering van de Wmo2015 in de volgende zestien gemeenten: Achtkarspelen, Ameland, De Fryske Marren, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Littenseradiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, 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 De Fryske Marren voerden we afzonderlijke gesprekken met:

- Portefeuillehouder en beleidsambtenaren
- Medewerkers van de sociale wijkteams
- Leden van de Adviesraad sociaal domein

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.

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 De Fryske Marren:* De specifieke bevindingen, analyse en duiding over De Fryske Marren, uitgewerkt voor:
 - Het Wmo-beleid
 - Uitvoering van de Wmo
 - Informatievoorziening gemeenteraadTot slot toetsen we deze specifiek bevindingen voor De Fryske Marren 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.

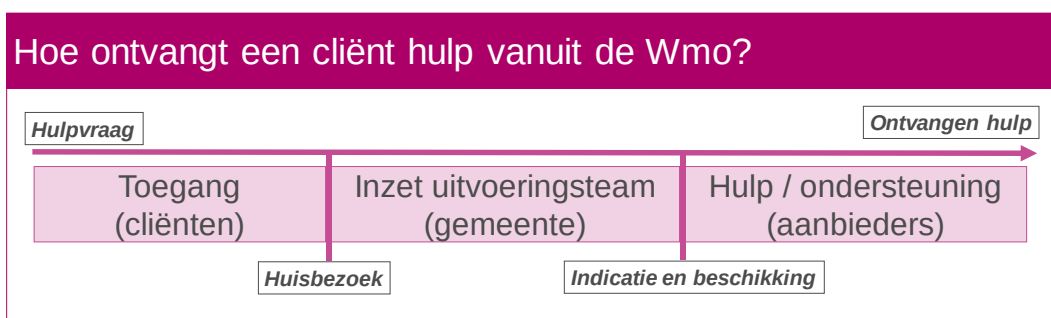
Om tot een goede beslissing te komen over de inzet van een maatwerkvoorziening moeten gemeenten de beschikking krijgen over persoonsgegevens van de inwoner/cliënt. In de wet is aangegeven dat de gemeente de cliënt informeert over de persoonsgegevens die zij voor het onderzoek nodig heeft en hem zo nodig 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 De Fryske Marren

3 Het Wmo-beleid in De Fryske Marren

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

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

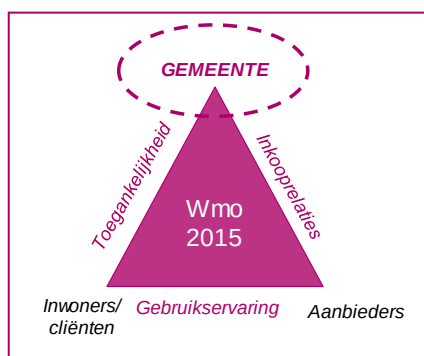
3.1 Beleidskeuzes

Samenwerking

De Fryske Marren heeft ervoor gekozen om met Súdwest-Fryslân en Littenseradiel te gaan samenwerken op het gebied van inkoop. Dat heeft te maken met vergelijkbare inhoudelijke keuzen van de gemeenten en ook met het feit dat veel aanbieders in ditzelfde werkgebied werkzaam zijn.

Beleidsprincipes

De Fryske Marren heeft haar beleid vastgelegd in de nota *Méééérkracht*. De gemeente heeft gekozen voor een integrale benadering die aansluit bij de 'leefroutes'⁶ van inwoners. De toegang in De Fryske Marren is breed en integraal vormgegeven, ook met inzet van partners.



De Fryske Marren heeft de volgende visie:

- Inwoners zijn in staat om zelf oplossingen te bedenken en te organiseren voor hun sociaal-maatschappelijke belemmeringen.
- Eigen verantwoordelijk en zelfredzaamheid van inwoners wordt gestimuleerd door in te zetten op de sociale cohesie binnen de dorps- en wijkgemeenschappen; we streven naar een inclusieve samenleving.
- Samenwerking met maatschappelijke organisaties is nodig om het beleid en de werkprocessen rondom hulpvragen, gericht op de oplossing van het participatieprobleem van de inwoner, efficiënter te organiseren.
- Ondersteuning en zorg worden dichtbij de inwoner georganiseerd, we sluiten aan op de 'leefroutes' van inwoners. Voor een aantal vormen van zorg en ondersteuning is, gelet op de schaalgrootte en aard, regionale, en soms provinciale, samenwerking noodzakelijk. We kiezen daarvoor logische, congruente, samenwerkingsverbanden.

⁶ Het denken in leefroutes betekent aansluiten op de manier waarop mensen hun leven inrichten en de plekken waar zij komen. Het onderscheidt zich daarin van 'domeindenken'.

Om deze visie te realiseren, hanteert de gemeente de volgende uitgangspunten, die moeten leiden tot een persoonlijk arrangement voor de inwoner:

1. De inwoner neemt zo lang mogelijk zelf verantwoordelijkheid voor het eigen leven; bepaalt primair zelf wat een vraag of behoefte is en bepaalt zelf hoe tot een oplossing te komen.
2. De inwoner is in beginsel zelf verantwoordelijk voor organisatie, uitvoering en bekostiging van eigen huishouding en de algemeen dagelijkse levensverrichtingen.
3. Versterken van het zelf oplossend vermogen van mensen (Doe het zelf–doe het samen schil of ook aangeduid met 0^e lijn).
4. Versterken van de algemene voorzieningen (lichte ondersteuning of 1^e lijn).
5. Versterken van de collectieve voorzieningen (lichte ondersteuning of 1^e lijn).
6. Afhankelijkheid verminderen van de inzet van de specialistische voorzieningen (complexe- en meervoudige zorg, ook aangeduid met 2^e lijn).
7. Toegang vindt plaats via sociale wijkteams (meiinoartteams), die werken in gebieden van 8.000 à 15.000 inwoners.
8. Er is een foar-inoar team (expertteam) dat werkt in de regio die wordt gevormd met de gemeenten Súdwest-Fryslân en Littenseradiel.
9. Digitale ondersteuning wordt georganiseerd.

Het is de bedoeling dat iedere inwoner ook een tegenprestatie levert, passend bij het persoonlijk arrangement.

Doorontwikkeling beleid

De Fryske Marren stond, kort na de herindeling in 2014, voor de opgave om de decentralisaties in goede banen te leiden. Daarom heeft de gemeente ervoor gekozen om zich in 2015 te concentreren op een paar speerpunten:

- Zorgcontinuïteit,
- Herindiceren op basis van een kennismaking met alle cliënten,
- Omvormen Wmo-loket naar sociale wijkteams.

In 2016 lag de focus op het doorvoeren van verbeteringen op basis van praktijkervaringen. 2017 staat in het teken van doorontwikkeling van beleid, op basis van 3 V's:

- Versimpelen, bijvoorbeeld van beleidsprocessen. De gemeente wil in beeld brengen hoe de werkprocessen eruitzien en vaststellen waar vereenvoudiging mogelijk is.
- Verzilveren van beleidsuitgangspunten, bijvoorbeeld door het afschalen van duurdere zorg naar lichtere zorg. En door te kiezen voor een algemene voorziening voor de dagopvang in plaats van een maatwerkvoorziening. Tevens wil de gemeente inwonersinitiatieven stimuleren door een aparte subsidieregeling. Volgens de gemeente is er meer inzet nodig op communicatie, het aanjagen en het benoemen van ambassadeurs in de samenleving.
- Verbinden van partijen. Het betekent bijvoorbeeld het in kaart brengen van de activiteiten in de dorpshuizen. De gemeente ziet haar rol hierin vooral als faciliterend en subsidieverlenend.

De gemeente geeft aan te werken met impactanalyses⁷ om inzicht te krijgen in de effecten van (nieuw) beleid voor de uitvoering in de wijkteams en voor de backoffice binnen de gemeentelijke organisatie.

Mantelzorgondersteuning

De gemeente heeft specifiek mantelzorgbeleid. Mantelzorgers zijn vaak zwaar belast en daarom wil de gemeente hen ondersteuning bieden. Mantelzorgers kunnen in de eerste plaats worden ontlast (en daarmee ondersteund) door cliënten een beschikking te geven voor een of meerdere maatwerkvoorzieningen, zoals hulp bij het huishouden, individuele begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf. Daarnaast kunnen mantelzorgers gebruikmaken van de Himmelsjek, worden ze ondersteund via Punt Twa en de mantelzorgcafés. Ook kunnen inwoners een mantelzorgmakelaar inzetten.

Kanttekening bij de uitvoerbaarheid van het beleid en de maatregelen is dat De Fryske Marren het lastig vindt om mantelzorgers in beeld te krijgen. De gemeente ontwikkelde een nieuwe regeling, waarbij mantelzorgers een mantelzorgwaardering van €150 konden aanvragen. Omdat de doelgroep niet bekend was bij de gemeente, konden mantelzorgers niet persoonlijk aangeschreven worden. De verwachting was dat er in 2015 1.300 tot 1.800 aanvragen binnen zouden komen, maar er kwamen slechts 556 aanvragen binnen. In 2016 is op een andere manier bekendheid gegeven aan de regeling en is de doelgroep verbreed.

Algemene en maatwerkvoorzieningen

De gemeente heeft als streven dat zoveel mogelijk voorzieningen worden aangeboden als algemene voorziening. Als eerste komen dagbesteding en mantelzorgondersteuning in aanmerking.

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

De gemeente ziet het PGB als een van de leveringsvormen van een maatwerkvoorziening. De Fryske Marren heeft beleidsmatig vastgesteld dat een PGB alleen wordt ingezet bij individuele voorzieningen. De toepassing is uitgewerkt in de 'nadere regels Wmo'.

⁷ Een impactanalyse brengt in kaart wat de consequenties zijn van de invoering van beleid/voorzieningen voor de gemeentelijke organisatie. Ook wordt gekeken aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de invoering succesvol te laten zijn (bron: www.kinggemeenten.nl).

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
Werkzaam voor een aanbieder	€25 per uur (werkzaam in een organisatie)	75%
Niet-werkzaam voor een aanbieder		50%
Sociaal netwerk	€16 per uur	Maximaal €20

In vergelijking met de andere onderzochte gemeenten liggen de PGB-tarieven voor huishoudelijke hulp relatief hoog, terwijl die voor begeleiding en dagbesteding juist relatief laag liggen voor (niet-)gekwalficeerde aanbieders.

Eigen bijdrage

Binnen de Wmo2015 zijn er twee soorten bijdragen die gemeenten kunnen vragen voor ondersteuning vanuit de Wmo2015: een bijdrage in de kosten voor een algemene voorziening, en de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening. De wet bepaalt dat het mogelijk is een bijdrage te vragen tot maximaal de kostprijs van een algemene voorziening. Voor maatwerkvoorzieningen geldt het (landelijke) Uitvoeringsbesluit maatschappelijke ondersteuning 2015. In dit besluit is aangegeven wat het maximum is dat gemeenten aan eigen bijdrage van gebruikers van een maatwerkvoorziening mogen vragen. De Fryske Marren hanteert – zoals bijna alle onderzochte gemeenten – de 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. Desondanks heeft het toezicht Wmo nog geen concrete invulling gekregen binnen de gemeente omdat de gemeente er geen prioriteit aan heeft gegeven. Er is dus nog geen toezichthouder aangesteld. Er wordt gezocht naar een combinatie van toezicht, handhaving en contractmanagement.

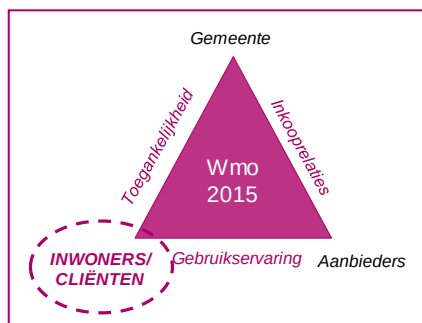
Veranderende rol gemeente

De Fryske Marren realiseert zich terdege dat om transformatie in het sociaal domein te bereiken, een nieuwe werkwijze en cultuur wordt gevraagd voor de gemeente en haar medewerkers. “In ons hoofd gaat het soms sneller dan de praktijk lijkt aan te kunnen”. Daarom kiest de gemeente voor een stapsgewijze benadering, met een jaarlijks activiteitenplan. De gemeente wil meer doen dan alleen de wet uitvoeren en zet daarom ook in op experimenteren en leren, zoals onder andere blijkt uit het onderzoeksproject gebiedsgericht werken, samen met de NHL (2015).

3.2 Betrokkenheid inwoners en cliënten

Adviesraad sociaal domein

Gemeenten zijn verplicht om in de verordening aan te geven op welke manier zij inwoners en cliënten betrekken bij de Wmo2015⁸. De Fryske Marren heeft gekozen voor de ontwikkeling van een integraal adviesorgaan, een breed sociaal platform. In dat adviesorgaan zijn vanaf 2015 de voorheen gescheiden beleidsterreinen werk (Wwb en Wsw), zorg (Wmo) en Jeugd samengebracht. De adviesraad bestaat uit 15 leden en een onafhankelijk voorzitter. Binnen de adviesraad zijn drie werkgroepen (Wmo, jeugd en participatie) actief.



Bij de voorbereiding op de introductie van de Wmo2015 zijn de voorgangers van de adviesraad sociaal domein betrokken geweest. Er zijn expertteambijeenkomsten georganiseerd, waarbij vertegenwoordigers van aanbieders en van cliënten aanwezig waren.

De huidige adviesraad is aangetreden toen het Wmo-beleid al was bepaald. De adviesraad geeft aan tijd nodig te hebben om zich te formeren en in positie te komen. Om die reden is het contact met inwoners en cliënten over de uitvoering van de Wmo nog niet goed van de grond gekomen. De adviesraad is aanwezig bij de inkooptafel van de gemeente met de aanbieders. Volgens de adviesraad kan zij hier een toegevoegde waarde leveren door met name vanuit het cliëntenperspectief mee te kijken naar de thema's die daar besproken worden.

De adviesraad is niet te spreken over de vergoeding die voor de raad beschikbaar is gesteld vanuit de gemeenteraad. Deze is gebaseerd op de kosten die de cliëntenraad voorheen maakte, terwijl het werkveld van de raad breder is geworden (Wmo, jeugd en participatie) en er sprake is van meer leden. Door de toenemende hoeveelheid aan taken en werkzaamheden kunnen zij niet goed invulling geven aan hun taak. De leden van de adviesraad zouden bijvoorbeeld graag een scholing volgen, maar hiervoor ontbreken voorlopig de middelen.

Resumerend stelt de adviesraad dat zij nog (steeds) niet in positie is om de van haar verwachte rol als vertegenwoordiger van de cliënten goed te kunnen spelen.

Cliëntervaringsonderzoek

Het cliëntervaringsonderzoek (CEO) bevat 10 verplichte vragen. De uitkomsten moeten jaarlijks voor 1 juli aan het ministerie van VWS worden aangeleverd. De enquête kan schriftelijk en online worden ingevuld. De adviesraad sociaal domein geeft aan niet betrokken te zijn geweest bij de voorbereidingen op het cliëntervaringsonderzoek (CEO). De gemeente merkt op dat de adviesraad in de gelegenheid is gesteld om mee te denken. De adviesraad heeft er zelf voor gekozen om niet bij de voorbereiding betrokken te zijn en de uitkomsten uit het CEO af te wachten.

⁸ Zie paragraaf 7.2 voor een uitwerking van de wettelijke eisen.

Van de 865 aangeschreven inwoners, hebben er 351 gereageerd. Dit betekent een respons van 41%. Dit percentage ligt hoger dan de gemiddelde respons in de 16 onderzochte Friese gemeenten. In onderstaande tabel staan de uitkomsten van het CEO2016 weergegeven⁹.

	(helemaal) mee EENS (%)*			(helemaal) mee ONEENS (&)*		
	De Fryske Marren	Gemiddelde alle 16 gemeenten	NL	De Fryske Marren	Gemiddelde alle 16 gemeenten	NL
Ik wist waar ik moest zijn met mijn hulpvraag	70	77	71	14	11	14
Ik werd snel geholpen	72	73	68	9	11	14
De medewerker nam mij serieus	87	85	80	6	7	7
De medewerker en ik hebben in het gesprek samen naar oplossingen gezocht	77	75	70	8	10	12
Ik vind de kwaliteit van de ondersteuning die ik krijg goed	83	83	79	4	5	8
De ondersteuning die ik krijg past bij mijn hulpvraag	83	83	77	6	8	11
Door de ondersteuning die ik krijg, kan ik beter de dingen doen die ik wil	80	78	74	4	6	8
Door de ondersteuning die ik krijg kan ik mij beter redden	83	84	79	4	5	7
Door de ondersteuning die ik krijg heb ik een betere kwaliteit van leven	76	79	73	5	5	8

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl, 2016.

Op de vraag 'Wist u dat u gebruik kon maken van een onafhankelijke cliëntondersteuner?' antwoordde 28% van de respondenten in De Fryske Marren bevestigend, ten opzichte van 24% in alle 16 onderzochte Friese gemeenten en 25% in heel Nederland.

De uitkomsten van De Fryske Marren zijn vergelijkbaar met het gemiddelde van alle 16 onderzochte gemeenten in dit onderzoek. Alleen op het punt van de bekendheid waar cliënten met hun hulpvraag naartoe kunnen, scoort De Fryske Marren wat lager.

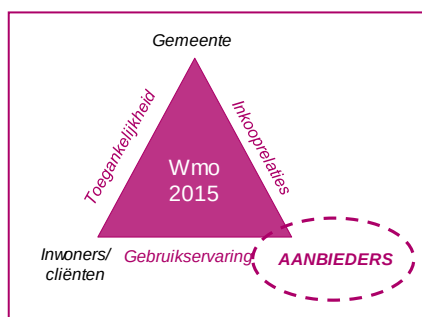
⁹ In de tabel is de antwoordcategorie 'neutraal' niet meegenomen. Daarom tellen de percentages niet op tot 100%.

De Fryske Marren heeft ervoor gekozen om daarnaast kwalitatief onderzoek te (laten) doen. Daarvoor zijn 60 cliënten bevestigd in face-to-face gesprekken. De resultaten waren nog niet beschikbaar ten tijde van het onderzoek. Er zijn maar weinig gemeenten die ervoor kiezen om op deze manier een verdieping aan te brengen. De Fryske Marren geeft hierin een positief voorbeeld. Uiteraard moet de toegevoegde waarde vooral naar voren komen in de manier waarop de uitkomsten worden vertaald naar beleid en verbeteringen in de uitvoeringspraktijk. De uitkomsten van het CEO heeft de gemeente dan ook gebruikt voor verbeteringen.

3.3 Inkoop en bekostiging aanbieders

Inkoopmodel

Voor de inkoop werkt De Fryske Marren samen met Súdwest-Fryslân en Littenseradiel. In de visie van de gemeente, verwoord in Méeérkracht, is opgenomen dat de gemeente uitgaat van het samenwerkingsmodel als richtinggevend organisatiemodel voor het nieuwe sociale domein. Dat wil zeggen dat de gemeente vindt dat transformatie in het sociaal domein alleen bereikt kan worden in samenwerking met aanbieders. Om inwoners keuzevrijheid te bieden, wilde de gemeente veel aanbieders contracteren. De methodiek van bestuurlijk aanbesteden past bij deze beide uitgangspunten. De producten zijn beschreven en vastgelegd in een deelovereenkomst. Aanbieders die voldoen aan de voorwaarden, kunnen een deelovereenkomst met de gemeente sluiten. Er is geen garantie van afname van producten door de gemeente. Deze uitgangspunten voor de inkoop zijn vastgelegd in de notitie strategisch inkoopproces Wmo (ongedateerd) en vastgesteld door de gemeenteraad.



De Fryske Marren heeft, samen met de twee andere gemeenten, een digitale en fysieke overlegtafel met aanbieders. In een overeenkomst tussen gemeente en aanbieders is de mogelijkheid vastgelegd om in werkgroepen onderwerpen verder uit te werken. Dat is in 2016 gedaan voor het maken van een productenboek en innovatie van het zorgaanbod.

Periodiek vindt overleg plaats met de aanbieders over de afspraken in de deelovereenkomst. Op basis van signalen uit de uitvoering worden afspraken bijgesteld. Na overleg aan de fysieke overlegtafel gaan die wijzigingen dan voor alle aanbieders gelden.

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 bekostigingsmethodieken¹⁰:

- Prijs x hoeveelheid (PxQ)
- Resultaatbekostiging
- Populatiebekostiging

¹⁰ Zie paragraaf 7.3 voor een nadere toelichting.

De Fryske Marren heeft gekozen voor resultaatsturing op huishoudelijke hulp. Er is voor de aanbieders een vast bedrag per week beschikbaar (voor HH1 € 55; voor HH2 € 75). Deze bedragen zijn marktconform, gebaseerd op tarieven uit voorgaande jaren en uitgaande van een gemiddeld aantal uur dat aanbieders bij cliënten werkzaam zijn. De gemeente heeft een aantal resultaatgebieden bepaald. Het is aan de aanbieders om te bepalen hoe zij die doelen gaan realiseren. De gemeente stelt dat er een uitdaging ligt voor de aanbieders om tot nieuwe initiatieven te komen binnen de beschikbare budgetten en om tegelijkertijd kwaliteit te leveren. Voor de beleidsmakers is de uitdaging om te komen tot concrete doelbeschrijvingen op basis van beoogde maatschappelijke effecten. De adviesraad sociaal domein onderschrijft de keuze van de gemeente voor resultaatsturing.

De Fryske Marren kiest voor horizontale verantwoording. De aanbieder moet de eigen prestaties meten, op basis van de gemaakte afspraken, en moet de mate waarin ze voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen verantwoorden richting de eigen cliënten, de inwoners en de gemeente. Sociale wijkteams (zie hoofdstuk 4) moeten hun aandacht ook richten op het sturen en monitoren van de kwaliteit van de geleverde hulp en ondersteuning.

Er loopt een traject voor vernieuwing van het aanbod (in arrangementen) en bekostiging. Op termijn wil De Fryske Marren namelijk voor alle voorzieningen overstappen op resultaatsturing. Verreweg de meeste andere gemeenten hanteren voor de Wmo-voorzieningen de PxQ-methodiek. De Fryske Marren kiest hierin haar eigen koers en loopt voorop.

3.4 Overzicht belangrijkste bevindingen

- De Fryske Marren heeft ervoor gekozen om met Súdwest-Fryslân en Littenseradiel te gaan samenwerken op het gebied van inkoop.
- De Fryske Marren heeft specifiek beleid voor mantelzorgers, maar vindt het lastig om mantelzorgers te vinden. Daardoor heeft het beleid (nog) niet de gewenste impact.
- De gemeente scoort vergelijkbaar met andere Friese gemeenten op het CEO-onderzoek naar klanttevredenheid. De gemeente heeft ervoor gekozen het onderzoek meer body te geven door aanvullend onderzoek te doen.
- De gemeente heeft het onafhankelijk toezicht nog niet georganiseerd.
- De adviesraad sociaal domein bestrijkt het gehele sociaal domein, maar is nog niet optimaal in positie om haar rol goed in te vullen.
- De Fryske Marren experimenteert als een van de weinige Friese gemeenten met nieuwe inkooparrangementen en bekostigingsmethodieken en vervult daarin een voortrekkersrol.

4 Uitvoering Wmo in De Fryske Marren

In dit hoofdstuk maken we inzichtelijk hoe de uitvoering van de Wmo in De Fryske Marren 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 De Fryske Marren via de sociale wijkteams (SWT's). 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 De Fryske Marren 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 aangevraagde en toegekende voorzieningen in De Fryske Marren weergegeven voor de jaren 2015 en 2016.

	<i>Aanvragen 2015</i>	<i>Toekenningen 2015</i>	<i>Aanvragen 2016</i>	<i>Toekenningen 2016</i>
Huishoudelijke hulp	342	338	308	300
Individuele begeleiding	430	421	413	412
Dagbesteding/ Begeleiding in groep	248	245	221	221
Kortdurend verblijf	7	6	1	1

Uit de tabel blijkt dat het aantal toekenningen voor huishoudelijke hulp en dagbesteding in 2016 met ongeveer 10% is afgenomen ten opzichte van het jaar daarvoor. Het aantal toekenningen voor individuele begeleiding neemt nauwelijks af.

Aandeel PGB-cliënten

Navolgende tabel laat, in aantallen en in procenten, zien hoeveel cliënten in totaal gebruikmaken van een PGB.

<i>PBG-cliënten</i>	<i>2015</i>	<i>2015 (bedrag)</i>
Huishoudelijke hulp	111	€267.000
Individuele begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf	96	€517.000
Totaal	207	€784.000
Aandeel ten opzichte van totaal aantal cliënten	11%	

Met een aandeel van 11% PGB-cliënten bevindt De Fryske Marren zich in de middenmoot in vergelijking met de andere onderzochte gemeenten.

Uitgaven aan Wmo-voorzieningen

De Fryske Marren maakt in de begroting, jaarrekening en bestuurs- en managementrapportages geen onderscheid naar de kosten voor de verschillende Wmo-voorzieningen. Daarentegen hanteert de gemeente de begrippen lichte en specialistische ondersteuning 3D-breed. Onder lichte ondersteuning wordt verstaan huishoudelijke hulp, vervoersvoorzieningen, woonvoorzieningen en rolstoelen. De specialistische ondersteuning betreft de maatwerkvoorzieningen, waaronder thuisondersteuning individueel, dagondersteuning groep en kortdurend verblijf.

	Begroot 2015	Realisatie 2015	Begroot 2016	Prognose 2016 (obv realisatie jan- aug)
Lichte ondersteuning zorg*	4.596	3.755	3.720	3.520
Lichte ondersteuning zorg PGB*	427	342	399	291
Specialistische ondersteuning zorg	1.931	2.372	1.799	2.344
Specialistische ondersteuning zorg PGB	1.140	1.172	1.164	437
Totaal	8.094	7.641	7.082	6.592

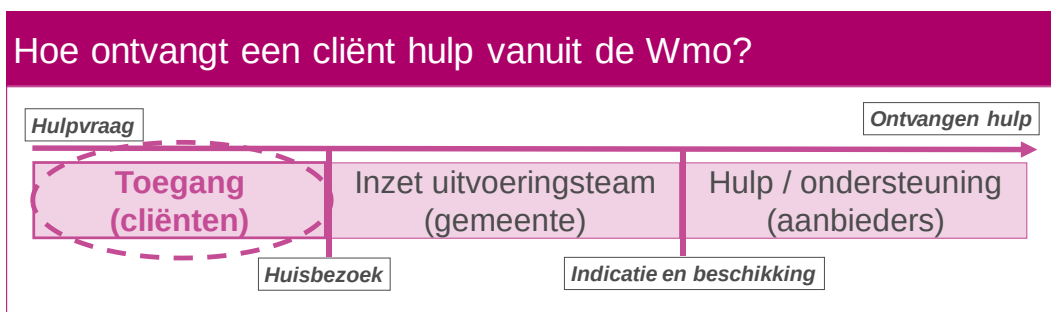
Alle bedragen x €1.000.

** Bedragen omvatten alleen de materiële voorzieningen (=huishoudelijke hulp en vervoer).*

De tabel laat zien dat de kosten voor lichte ondersteuning met zo'n 5% dalen (op basis van de prognose 2016). De uitgaven aan specialistische ondersteuning (de maatwerkvoorzieningen zorg in natura) nemen flink toe (30%), terwijl de kosten voor PGB juist sterk afnemen (62%). Per saldo dalen de uitgaven aan specialistische ondersteuning met zo'n 6%; dit is in lijn met de afname in het aantal toegekende maatwerkvoorzieningen (zie tabel op de vorige pagina).

Op de Himmelsjek (onderdeel van de basisvoorzieningen binnen de begroting van De Fryske Marren) hield de gemeente in 2015 budget over. In de najaarsrapportage 2016 geeft de gemeente aan dat het gebruik geleidelijk toeneemt, door meer bekendheid en verschuiving van de huishoudelijke hulp naar de Himmelsjek.

4.2 Toegang Wmo2015 (cliënten)



Communicatie over de Wmo2015

De Fryske Marren heeft een communicatiecampagne “Het begint in de buurt” ingezet om bewoners te informeren en bewust te maken van de bedoeling van de Wmo2015. De gemeente maakt gebruik van filmpjes en animaties om over de Wmo te communiceren. Ook organiseren de wijkteams jaarlijks een netwerkbijeenkomst in hun gebied.

We constateren dat het wijkteam alleen via het algemene 140514-nummer van de gemeente bereikbaar is. Op de website is aangegeven welke organisaties in het wijkteam participeren.

De adviesraad sociaal domein is van mening dat de vindbaarheid van de wijkteams nog niet voldoende is. Ze geven aan dat eigenlijk alleen via de gemeentelijke website over de wijkteams wordt gecommuniceerd sinds de informatiepagina over het sociaal domein in de lokale krant niet meer verschijnt. De adviesraad constateert dat inwoners zelf actief op zoek moeten naar informatie en dat die niet wordt aangereikt, via bijvoorbeeld folders. Blijkbaar zijn de bestaande folders niet bekend bij de adviesraad.

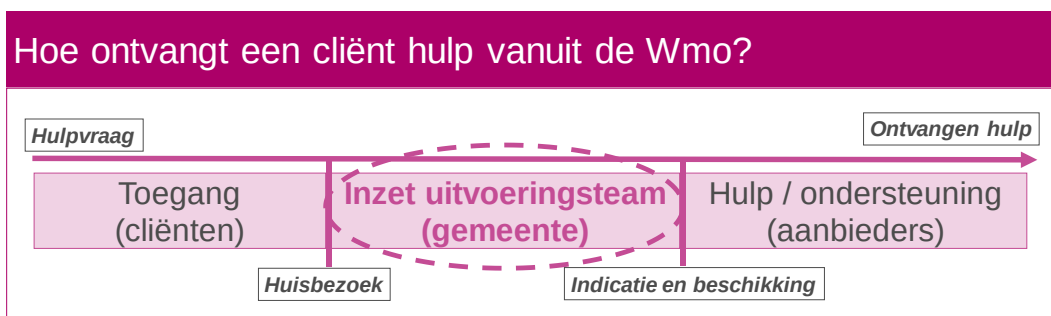
Klachten en bezwaren

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

	2015	2016
Klachten	2	0
Ingediende bezwaren	16 (10 zijn ingetrokken)	15 (3 zijn ingetrokken)
Volledig + deels gegrond verklaarde bezwaren	1	1 (5 nog in behandeling)

De ingediende bezwaren hadden vooral betrekking op de huishoudelijke hulp en de hoogte van het PGB. In vergelijking met de onderzochte gemeenten van gelijke omvang ligt het aantal ingediende bezwaren in De Fryske Marren laag.

4.3 Inzet gebiedsteams (gemeente)



Omvang en samenstelling gebiedsteams

Het grondgebied van de gemeente is in vieren opgedeeld, van elk 8.000 tot 15.000 inwoners. In elk deel is een sociaal wijkteam (SWT, meinoarteam) actief. In de wijkteams werken medewerkers afkomstig van de gemeente, MEE-Fryslân, het welzijnswerk, vrijwilligersorganisatie, thuiszorg, de GGZ en het casemanagement dementie. De SWT's zijn vrijwel identiek samengesteld, al is niet elke organisatie in elk team vertegenwoordigd. In elk wijkteam werkt ook een wijkverpleegkundige. Hierdoor is er sprake van een directe lijn met de huisartsen. Naast de Wmo wordt ook een deel van de Participatiewet en Schuldhulpverlening uitgevoerd. Ook hiervoor zitten er medewerkers in de wijkteams. Naast deze wijkteams is er apart een wijkteam Jeugd en Gezin.

Een foar-inoar team (expertiseteam) ondersteunt de wijkteams en werkt regiobreed (de gemeenten De Fryske Marren, Súdwest-Fryslân en Littenseradiel). In praktijk blijkt volgens de gemeente deze extra ondersteuning niet nodig te zijn, omdat de medewerkers van de sociale wijkteams bij vragen vooral een beroep doen op hun eigen netwerken.

Het SWT neemt deel aan een breed overleg waaraan o.a. de politie en de woningbouwcorporatie deelnemen.

Werkgeverschap

De medewerkers zijn in dienst van de moederorganisaties. De gemeente geeft aan dat de beoogde deskundigheidsbevordering vanuit de moederorganisaties naar alle leden van de wijkteams achterwege blijft. Problemen doen zich daarnaast voor in relatie tot werkgeversaspecten zoals loonschalen, registratiesystemen, ziektevervanging en onderhoud kwaliteitscertificaten. Een extern bureau heeft in december 2016 geadviseerd over deze constructie. Het college ziet de opties stichtingsvorm en een gemeentelijke afdeling als werkbare vormen. Het college wil beide opties nader onderzoeken¹¹. De gemeente onderkent dat door deze ontwikkeling het vraagstuk van de deskundigheidsbevordering extra aandacht vraagt.

¹¹ Ten tijde van het onderzoek had er nog geen nader onderzoek plaatsgevonden. In het ambtelijk wederhoor (juli 2017) geeft de gemeente aan dat uit het verdiepende onderzoek naar voren komt dat het onderbrengen van het sociale wijkteam bij de gemeentelijke organisatie de meest wenselijke optie is.

Proces

Meldingen komen via verschillende kanalen (telefoon / email) binnen bij de gemeente, in het klantcontactcentrum (KCC). De Fryske Marren kent een tweede opvang binnen het KCC, namelijk het KCC-zorg. Soms is de inwoner hiermee voldoende geholpen. Dat lukt in ruim 40% van de gevallen. Het gaat dan vooral om doorverwijzingen naar basisvoorzieningen. Als dat niet volstaat, verzorgt het KCC-zorg de toegang naar het sociaal wijkteam, via het systeem Suite4Sociale Regie. Dat gebeurt als het KCC-zorg verwacht dat een aanvraag gedaan gaat worden en er een gesprek bij de inwoner thuis plaats moet vinden. Dit KCC-zorg is een tussenschakel om de wijkteams te ontlasten. De adviesraad sociaal domein is zeer positief over het KCC-zorg: "KCC-zorg loopt als een trein."

Het SWT wijst per aanvraag een regiehouder aan. Deze neemt telefonisch contact op voor het plannen van een huisbezoek. In de nadere regels over de Wmo heeft de gemeente aangegeven dat de leden van het SWT het gesprek altijd met twee personen doen. Het eerste gesprek vindt dan ook met twee personen plaats. Afhankelijk van de situatie vindt een vervolggesprek met één of twee personen plaats. Bij het plannen van een huisbezoek door het Sociaal Wijkteam na een aanmelding, wordt vooral rekening gehouden met de kennis van het wijkteamlid. Welke kennis is het meeste nodig in deze situatie? Mocht er na een eerste (of tweede) bezoek geen klik zijn tussen medewerker en cliënt, dan kan een ander teamlid de casusregie overnemen. De gemeente geeft aan dat er nog niet gewerkt wordt met de zelfredzaamheidsmatrix, als instrument om in het huisbezoek de mogelijke problemen van de inwoners op een gestructureerde manier in kaart te brengen.

Op basis van het huisbezoek schrijft de SWT-medewerker een ondersteuningsplan en stuurt dat aan de backoffice. Na een check wordt het aan de cliënt gestuurd. Die ondertekent, en vervolgens is het plan de basis voor de beschikking voor geïndiceerde zorg. De backoffice stuurt de informatie die aan de zorgaanbieder is gestuurd ook aan het SWT: dat kan zo monitoren of de gevraagde zorg daadwerkelijk wordt geleverd. Afhankelijk van het type geleverde zorg, wordt geëvalueerd tussen SWT, aanbieder en cliënt.

Het SWT is tevreden over het verloop van het proces, maar zou graag het zorgplan van de aanbieders ontvangen¹². Het SWT vermoedt dat er spanning zit tussen de doelen van de aanbieders (zo lang mogelijk in zorg houden) en die van het SWT (zoveel mogelijk eigen kracht), maar heeft daar nu geen inzicht in. Ook wordt aangegeven dat het samenspel tussen front- en backoffice nog soepeler kan verlopen. De tegenstelling van oplossingsgericht denken (SWT) en juist toepassen van regels (back-office en beleidsterrein participatie), is nog teveel zichtbaar.

De front- en backoffice hanteren verschillende systemen. In elk van de systemen is het mogelijk om doorlooptijden (van aanvraag tot beschikking) te monitoren. De gemeente heeft aan dat de rapportages die nu uit de systemen komen nog niet optimaal zijn, waardoor nog niet kan worden vastgesteld of de gemeente voldoet aan de wettelijk gestelde termijnen. Volgens de gemeente wordt hard gewerkt om deze informatie op korte termijn (begin 2017) wel uit de systemen te kunne halen.

¹² Dit is echter niet mogelijk in verband met privacy van cliënten.

Onafhankelijke cliëntondersteuning

Er zijn verschillende organisaties die deelnemen in het SWT en onafhankelijke cliëntondersteuning bieden. Daarnaast is er de Fryske Marren Vitaal, een koepel van verschillende ouderenbonden waartoe mensen zich kunnen richten.

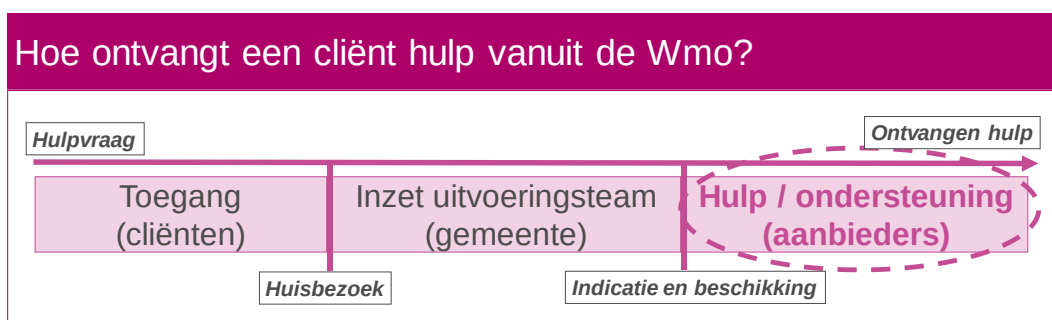
Op de website van de gemeente is geen informatie opgenomen over de mogelijkheden en invulling van de onafhankelijke cliëntondersteuning. Inwoners worden bij het eerste contact door het KCC-Zorg geïnformeerd over onafhankelijke cliëntondersteuning. Daarnaast ontvangen de inwoners een folder.

Er wordt weinig gebruikgemaakt van de onafhankelijke cliëntondersteuning. Volgens het SWT kunnen de mensen het zelf goed regelen en maken zij veel gebruik van hun eigen netwerk. Voor de adviesraad sociaal domein is het echter onduidelijk hoe inwoners de onafhankelijke cliëntondersteuning ervaren en waarom weinig inwoners er gebruik van maken.

Lichte ondersteuning door sociale wijkteams

Sommige gemeenten bieden vanuit het gebiedsteam ook lichte ondersteuning. Dat geldt ook voor De Fryske Marren, bijvoorbeeld door het ondersteunen van cliënten met maatschappelijk werk en/of psychosociale hulpverlening. Meestal wordt dit gedaan door Stichting MEE, een vaste partner in de sociale wijkteam. De inzet van het sociale wijkteam is overigens beperkt, tot zo'n 4 tot 8 gesprekken. De gemeente geeft aan dat de medewerkers van de wijkteams nog onvoldoende toekomen aan het bieden van lichte ondersteuning, onder meer als gevolg van bureaucratische processen en de tijdige afhandeling van de verplichte herindicaties.

4.4 Hulp en ondersteuning (aanbieders)



Aantal gecontracteerde aanbieders

De Fryske Marren heeft in totaal 126 aanbieders gecontracteerd voor het bieden van de Wmo-voorzieningen; hiervan zijn er 13 die ook huishoudelijke hulp leveren. In vergelijking met de andere onderzochte Friese gemeenten is sprake van een groot aantal gecontracteerde aanbieders in De Fryske Marren.

Interactie tussen gemeente en aanbieders

Tussen de gemeente en de aanbieders zijn kritische prestatie indicatoren (kpi's) afgesproken, die betrekking hebben op kwaliteit (tijdigheid, klachtenregeling, CEO aanbieders). Deze aspecten komen aan bod aan de overlegtafel en in de kwartaalgesprekken met geselecteerde aanbieders: uit de 126 aanbieders die de gemeenten hebben gecontracteerd, wordt een aantal geselecteerd om het gesprek te voeren (samen met de gemeenten Súdwest-Fryslân en Littenseradiel).

De ervaringen met de resultaatsturing op de huishoudelijke hulp zijn positief. De gemeente heeft de intentie om resultaatsturing ook toe te passen op de andere Wmo-voorzieningen.

Relatiemanagement krijgt nog niet echt systematisch invulling. In 2016 heeft de gemeente een project contractbeheer opgestart, begeleid door een extern bureau (Nevi). De wijkteams voeren regie- en resultaatgesprekken¹³ en kunnen daarbij de aanbieder betrekken. Uit de resultaatgesprekken komt naar voren of doelen/resultaten zijn behaald.

De Fryske Marren is bezig met een plan om beter invulling te geven aan het contractmanagement. Begin 2017 is het project afgerond en wordt dit organisatorisch ingebed.

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 ondersteuning.
- 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.

¹³ Het onderzoek geeft geen zicht op de mate waarin dit systematisch en uniform gebeurt.

4.5 Overzicht belangrijkste bevindingen

- De kosten voor de uitvoering Wmo2015 waren in 2015 en 2016 (prognose) lager dan begroot. De kosten voor lichte ondersteuning dalen. De kosten voor PGB dalen flink.
- De Fryske Marren heeft veel geïnvesteerd in de communicatie over de Wmo2015 en blijft naar verbeteringen zoeken. Het wijkteam is alleen bereikbaar via het algemene 140514-nummer van de gemeente. De adviesraad sociaal domein vindt dat de communicatie niet voldoende proactief is.
- Er zijn vier sociale wijkteams, met een vergelijkbare samenstelling. Naast de Wmo houden de wijkteams zich ook bezig met Participatiewet en schuldhulpverlening.
- De Fryske Marren kent een tweede opvang binnen het KCC, namelijk het KCC-zorg. Dit KCC-zorg is een tussenschakel om de wijkteams te ontlasten. De adviesraad sociaal domein is zeer positief over het KCC-zorg.
- Als gevolg van verschillende ICT-systemen kan de gemeente nog niet aangeven of alle aanvragen voor een maatwerkvoorziening binnen de wettelijke termijnen worden verwerkt.
- De afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen binnen het sociaal domein verloopt soms moeizaam.
- Er zijn verschillende organisaties die deelnemen in het SWT en onafhankelijke cliëntondersteuning bieden. Er wordt weinig gebruik van gemaakt. Het is niet duidelijk wat daarvan de reden is. Mogelijk is er weinig behoefte aan, maar dat is niet vastgesteld.
- De SWT's komen nog onvoldoende toe aan het bieden van lichte ondersteuning.
- Er zijn kpi's vastgesteld waaraan de aanbieders moeten voldoen. Het relatiemanagement krijgt echter nog niet systematisch invulling. De Fryske Marren is bezig met een verbeterplan.

5 Informatievoorziening gemeenteraad De Fryske Marren

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

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

5.1 Kaderstelling

Kaderstelling

De raad heeft een Kadernota Sociaal Domein Monitoren en Verantwoorden vastgesteld. Er wordt nog gewerkt aan de invulling van deze kadernota. Prestatie-indicatoren, waar de raad op kan sturen, zijn in ontwikkeling. In de beleidsdocumenten zijn kritische succesfactoren met betrekking tot inkoop maatwerkvoorzieningen benoemd, namelijk kosten, kwaliteit, tevredenheid, zelfredzaamheid en toegang. Die vormen de basis voor vast te stellen prestatie-indicatoren (kpi's). Ook worden er kpi's gesteld richting de wijkteams.

Als financieel kader hanteerde de gemeente het door het Rijk beschikbaar gestelde budget voor decentralisatie van AWBZ naar Wmo. De Fryske Marren heeft 20% van deze middelen (€1.280.000,-) gereserveerd voor extra benodigde uitvoeringskosten voor de backoffice. Daarnaast is budget gereserveerd voor de uitvoeringskosten van het SWT (zie onderstaande tabel). Dit is gebeurd in de vorm van een subsidietender.

	Begroot 2015	Werkelijk 2015	Begroot 2016	Realisatie jan-aug 2016	Prognose 2016 (obv realisatie jan-aug)
Sociale wijkteams Zorg	448	683	845	588	845

*Alle bedragen * €1.000*

De managementrapportage Wmo 2015 en de najaarsrapportage Wmo 2016 laten zien dat de formatie van de backoffice stijgt (vaste krachten en inhuur) als gevolg van de toegenomen complexiteit van administratie en werkprocessen.

5.2 Monitoring en verantwoording

Wijze van verantwoording

De normale planning- en controlcyclus is van toepassing. Raadsleden worden geïnformeerd over de (financiële) resultaten door middel van de managementrapportages Samenleving. Deze rapportages presenteren de uitgaven aan lichte en specialistische ondersteuning, met daarbij een korte toelichting. Er zijn geen cijfers opgenomen over bijvoorbeeld aantallen aanvragen en toekenningen, en het totaal aantal cliënten met een Wmo-voorziening.

Naast deze managementrapportages vindt er een aantal themaraden plaats om informatie te verstrekken aan de raadsleden.

De Fryske Marren heeft gekozen voor “horizontale verantwoording”, dat wil zeggen dat inwoners zoveel mogelijk worden betrokken bij evaluaties en meten resultaten. Bij de rapportage over het sociaal domein is daarom vooral aandacht besteed aan de praktijk en het verhaal van het sociaal domein. Hier was waardering voor vanuit de raad, maar het blijft zoeken naar de juiste balans.

Er is een aantal incidenten geweest, waar ook vragen over zijn gesteld door raadsleden. Soms kiest het college ervoor om incidenten/kwesties in vertrouwelijkheid met de raad te delen. Hiermee krijgen zij een beter beeld van de situatie en hebben ze minder de neiging op elk incident te reageren.

5.3 Overzicht belangrijkste bevindingen

- De gemeenteraad heeft de kaderstellende beleidsnota's vastgesteld.
- De gemeente heeft prestatie-indicatoren vastgesteld.
- De gemeente werkt met horizontale verantwoording, waarbij de inwoners een belangrijke rol spelen.
- Er is een Kadernota Sociaal Domein Monitoren en Verantwoorden vastgesteld door de gemeenteraad. Aan prestatie-indicatoren voor de verantwoording aan de raad wordt gewerkt. Verantwoording aan de raad vindt op hoofdlijnen plaats, via de reguliere P&C-cyclus en door middel van het praktijkverhaal van het sociaal domein.

6 Toetsing aan het normenkader

In dit hoofdstuk reflecteren we op de uitvoering van de Wmo2015 in De Fryske Marren. 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.¹⁴
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 De Fryske Marren niet volledig invulling geeft aan deze wettelijke vereisten.

- De Fryske Marren heeft nog geen toezichthouder Wmo aangesteld.
- Volgens de verordening voorziet het college de adviesraad sociaal domein “van ondersteuning om hun rol effectief te kunnen vervullen”. De adviesraad is van mening dat hiervan onvoldoende sprake is.

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

Ad 2) Doeltreffendheid

We stellen vast dat in de gemeente De Fryske Marren de wijze waarop de uitvoering van de Wmo is vormgegeven, op veel punten aansluit bij de uitgangspunten van het beleid. We maken hierbij de volgende opmerkingen:

- De samenstelling van de sociale wijkteams is erop gericht om – in aansluiting op de beleidsuitgangspunten – het gebruik van algemene voorzieningen te versterken door het bieden van lichte ondersteuning vanuit het wijkteam, en het verminderen van de afhankelijkheid van de inzet van specialistische voorzieningen door toevoeging van een wijkverpleegkundige aan de wijkteams. We merken op dat de gemeente zelf constateert dat de wijkteams nog onvoldoende toekomen aan het bieden van lichte ondersteuning.
- De gemeente maakt werk van het doel om de algemene en collectieve voorzieningen te versterken door de dagbesteding om te vormen van een maatwerk- naar een algemene voorziening. Ook de grotere voor aansluiting bij activiteiten in dorpshuizen, past bij de gestelde doelen.
- De gemeente heeft nog geen invulling gegeven aan het uitgangspunt dat elke inwoner met een maatwerkvoorziening een tegenprestatie levert.

¹⁴ Een beoordeling van de rechtmatigheid van toegekende voorzieningen valt buiten de scope van het onderzoek.

- De cijfers over 2015 en 2016 (voorlopig) bevestigen het beleidsuitgangspunt om inzet van specialistische voorzieningen te verminderen.
- De adviesraad Wmo is niet tevreden over de communicatie over en de toegang tot de Wmo; dit beeld wordt bevestigd in de relatief lage score van De Fryske Marren in het cliëntervaringsonderzoek (CEO) op de vraag of de cliënt wist waar hij met zijn hulpvraag moest zijn.
- De gemeente geeft invulling aan haar beleidsdoelstelling om in de relatie met aanbieders uit te gaan van samenwerking en dialoog. Er worden prestatie-indicatoren afgesproken en er vinden kwartaalgesprekken met aanbieders plaats. Passend bij de beleidsdoelstelling is daarbij de keuze voor resultaatsturing en horizontale verantwoording door aanbieders.

Ad 3) Doelmatigheid

De gemeente heeft aangegeven maximaal in te zetten op een efficiënte inzet van middelen door een integrale manier van werken, het creëren van samenhang tussen de basisvoorzieningen en maatwerkvoorzieningen en het organiseren van laagdrempelige vormen van ondersteuning. We concluderen dat deze uitgangspunten daadwerkelijk invulling krijgen in de manier waarop De Fryske Marren de decentralisaties in het sociaal domein uitvoert.

- De sociale wijkteams vervullen een centrale rol. De kosten voor de SWT's zijn sterk gestegen, maar dit past bij het uitgangspunt dat de ondersteuning die zij bieden de inzet van specialistische zorg kan uitstellen of voorkomen.
- De inzet van het KCC-zorg draagt bij aan een efficiënte doorverwijzing van cliënten.

De verschillende ICT-systemen binnen de gemeente en de soms moeizame interne afstemming tussen betrokkenen in het sociaal domein (Wmo, jeugd en participatie) zetten de doelmatigheid onder druk.

Ad 4) Informatievoorziening

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

- Het college informeert de raad via de reguliere P&C-cyclus over de uitgaven aan de Wmo. De informatie heeft een hoog abstractieniveau en geeft weinig inzicht in de onderliggende cijfers en ontwikkelingen.
- Het college maakt gebruik van storytelling en communiceert open met de raad over incidenten en de opvolging daarvan.
- Er is sprake van een ontwikkeling naar het opstellen van prestatie-indicatoren. Er zijn aan de beleidsuitgangspunten geen streefwaarden verbonden. Hierdoor is het voor de raad vooralsnog niet mogelijk om te beoordelen of de doelstellingen worden gehaald.

Deel B

Beleid en uitvoering Wmo2015 in 16 Friese gemeenten

7 Het Wmo-beleid

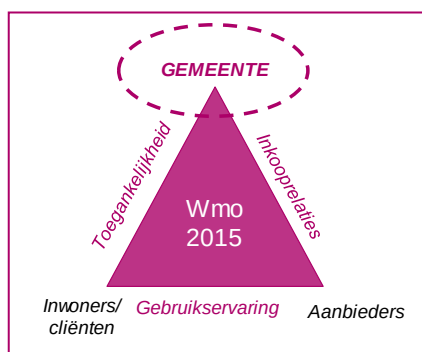
In dit hoofdstuk zijn de bevindingen over het Wmo-beleid van de zestien Friese gemeenten gezamenlijk inzichtelijk gemaakt. De gemeente kan hierdoor de eigen beleidskeuzes (zie deel A, hoofdstuk 3) in perspectief plaatsen van de andere gemeenten. De beleidskeuzes van de andere gemeenten kunnen daarnaast 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 Smallerland

Bij de gemeente Smallerland 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".¹⁵ 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.

¹⁵ 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 aanbrenen 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.¹⁶

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.

¹⁶ 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				

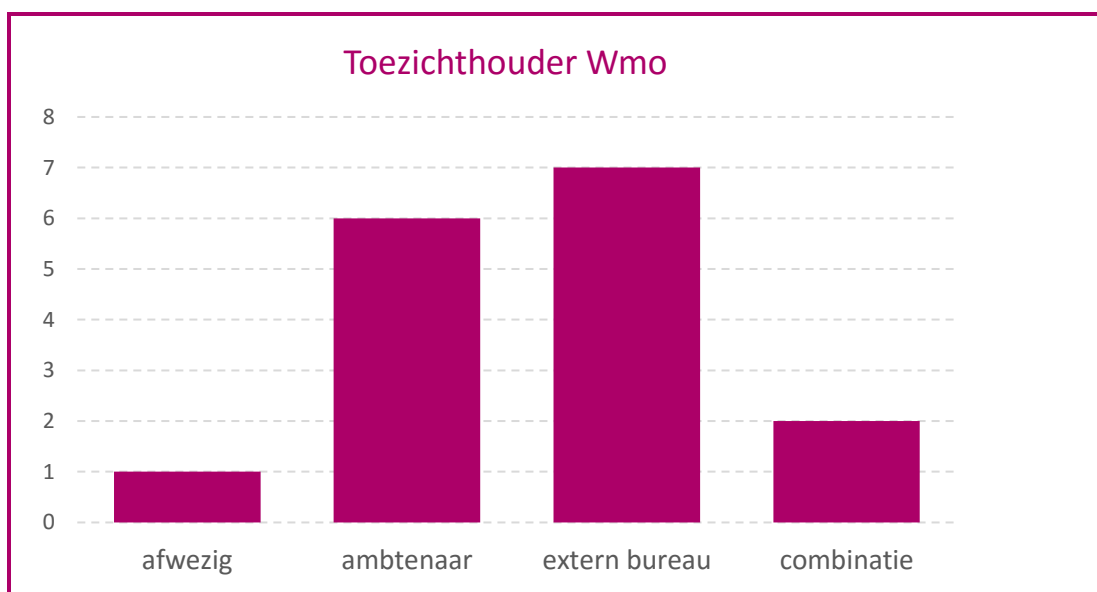
NB: De percentages zijn gerelateerd aan de tarieven voor zorg in natura. De absolute bedragen betreffen uurtarieven.

* 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.

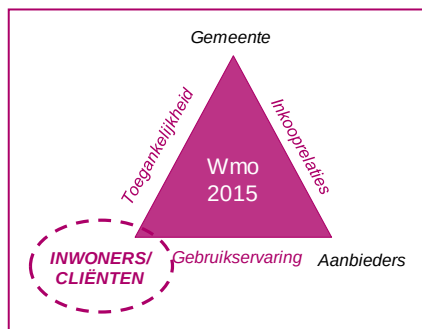
De gemeente Heerenveen heeft in 2015 meteen actief geanticipeerd op de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de Wmo. Er is een beleidskader opgesteld hoe het toezicht eruit moet zien. Daarin zijn zowel proactieve elementen (toezicht zonder direct ontvangen signalen) en reactieve elementen (toezicht 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.

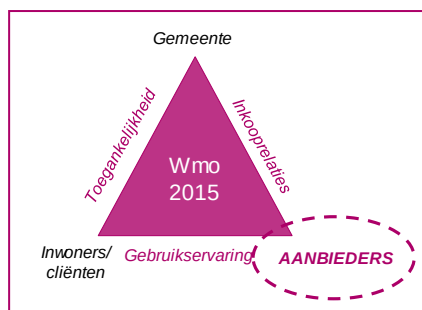
Goed voorbeeld: Extra onderzoek door de gemeente Weststellingwerf

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

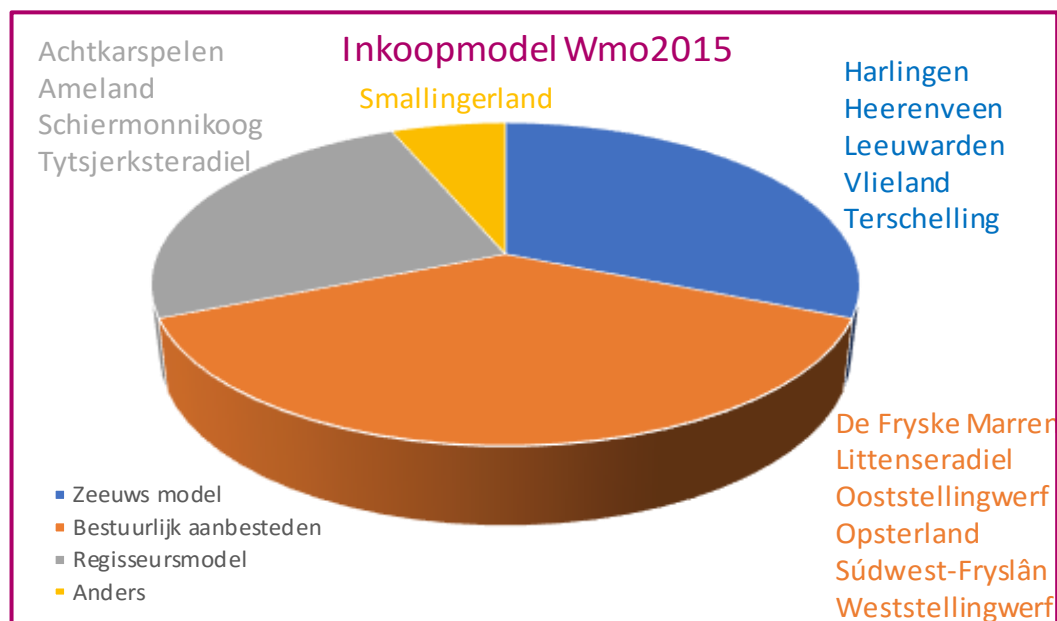
Gemeenten kunnen kiezen uit verschillende modellen van inkoop van Wmo-voorzieningen. In de navolgende tabel zijn verschillende inkoopmodellen opgenomen, inclusief voor- en nadelen.



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.¹⁷
- 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 teruggegaan 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.

¹⁷ Dit heeft te maken met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB, mei 2016) dat de gemeente in de beschikking moet aangeven hoeveel zorg er aan burgers moet worden gegeven; volgens de CRvB mist in de resultaatgebieden voor huishoudelijke hulp een duidelijke maatstaf.

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

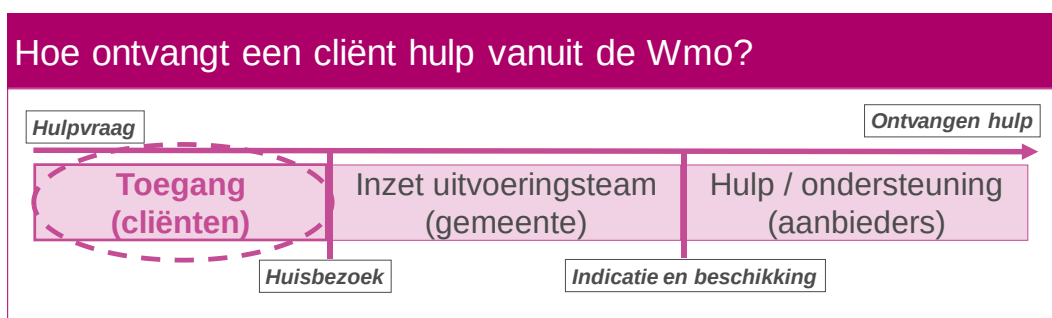
Aanbieders zijn minder enthousiast over populatiebekostiging. Zij vinden dit niet klantvriendelijk, omdat de gemeente maar één aanbieder selecteert.

8 Uitvoering Wmo

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

Om de inspiratie en vergelijking te vergemakkelijken is de opbouw van hoofdstuk 8 identiek aan de opbouw van hoofdstuk 4. In paragraaf 8.1 gaat het over de toegang van de Wmo voor inwoners en cliënten. In paragraaf 8.2 kijken we naar de inzet van de gemeente via uitvoeringsteams¹⁸. Tenslotte gaan we in paragraaf 8.3 in op de hulp en ondersteuning die aanbieders leveren.

8.1 Toegang Wmo2015 (cliënten)

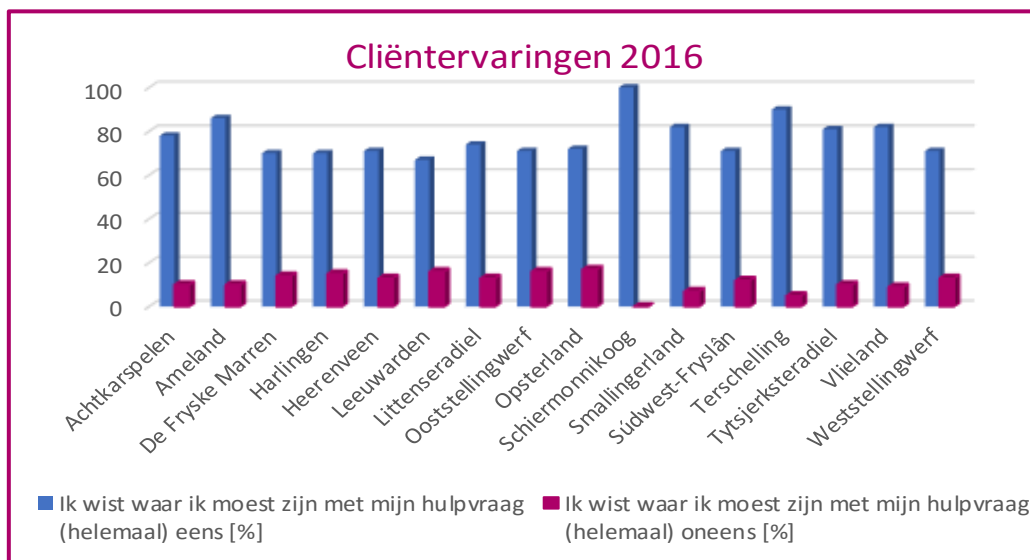


Veel geïnvesteerd in communicatie over de Wmo, maar een derde van de cliënten wist niet waar hij met zijn hulpvraag naartoe moest

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.

¹⁸ We hanteren het begrip 'uitvoeringsteams' om generiek de inzet vanuit de gemeenten te beschrijven. De specifieke benaming van de uitvoeringsteams loopt tussen de 16 onderzochte Friese gemeenten uiteen (Wmo-loket, gebiedsteams, dorpenteams, sociale wijkteams, meitinkers of eilandteam).



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

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

Goed voorbeeld: Littenseradiel organiseert de toegankelijkheid via contactpersonen

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

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

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

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

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

Goed voorbeeld: KCC-Zorg in de Fryske Marren

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

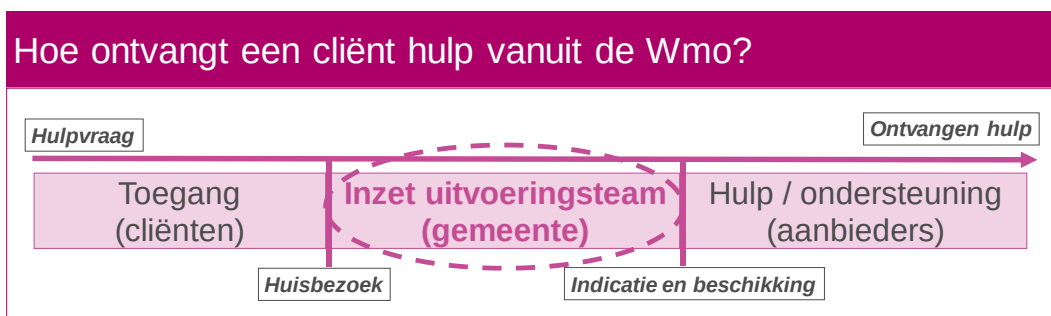
Aantal klachten en bezwaren beperkt

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

Goed voorbeeld: Opsterland heeft verschillende klachtenprocedures

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

8.2 Inzet uitvoeringsteam (gemeente)



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

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

Gemeenten werken vrijwel allemaal met uitvoeringsteams

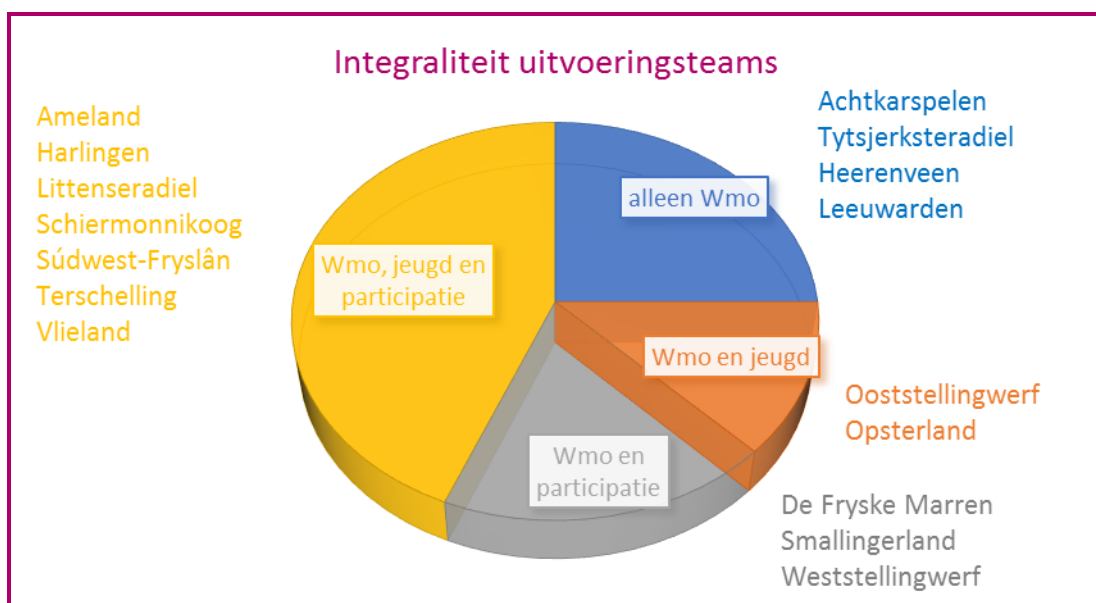
Alle gemeenten hebben één of meerdere teams geformeerd voor uitvoering van de Wmo2015. Heerenveen kent een enigszins afwijkende aanpak, omdat daar de meitinkers zijn toegewezen aan zes woonzorgzones. In Smallerland is sprake van een Wmo-loket en in één gebied draait een pilot met een integraal gebiedsteam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

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

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

Uitvoeringsteams werken niet allemaal integraal

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

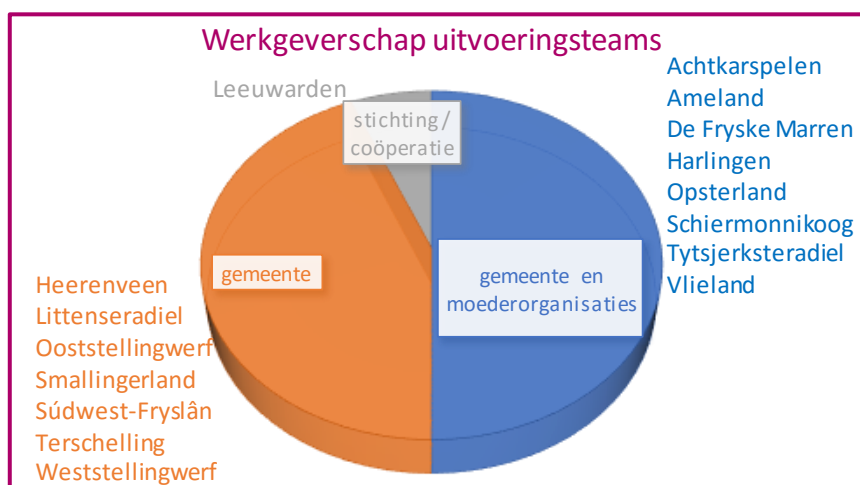


In helft van de gemeenten komen medewerkers uitvoeringsteams uit verschillende organisaties

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

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

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



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

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

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

In kaart brengen van hulpvragers is nog onderbelicht

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

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

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

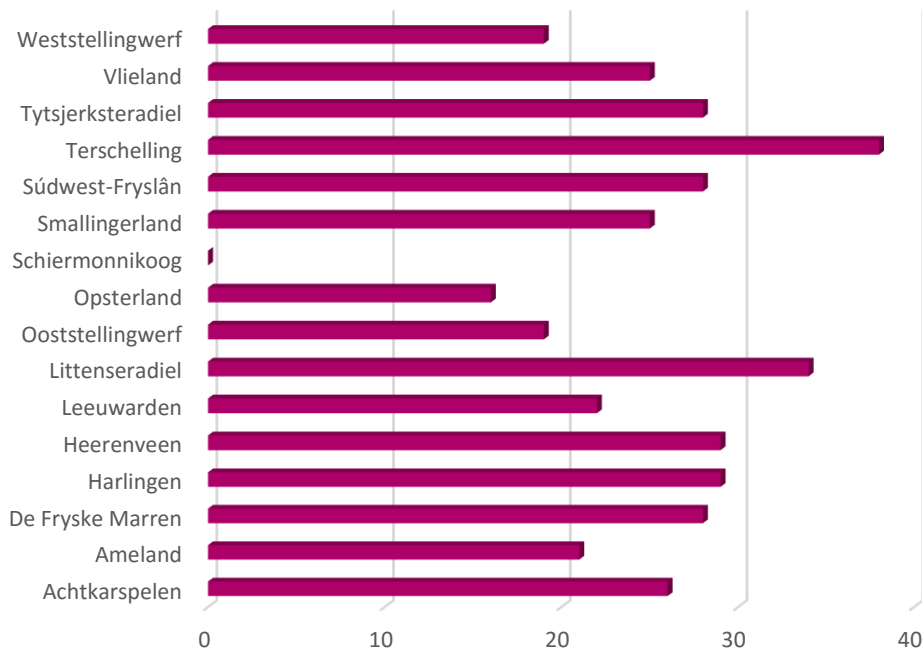
Beleggen en werkwijze van cliëntondersteuning herbergen risico's

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

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

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

Cliëntervaringen 2016



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

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

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

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

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

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

Het huisbezoek wordt positief gewaardeerd en wordt gevoerd via bewezen methoden

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

De mate van lichte ondersteuning door de uitvoeringsteams verschilt per casus

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

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

Er is een aantal kanttekeningen te plaatsen bij deze keuze:

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

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

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

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

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

Afstemming indicatiestelling en afgeven beschikking beschermd wonen verloopt soms moeizaam

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

Uitvoeringsteam niet altijd zelf verantwoordelijk voor afgeven beschikking

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

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

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

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

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

Informatieoverdracht gemeente aan de aanbieder is aandachtspunt

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

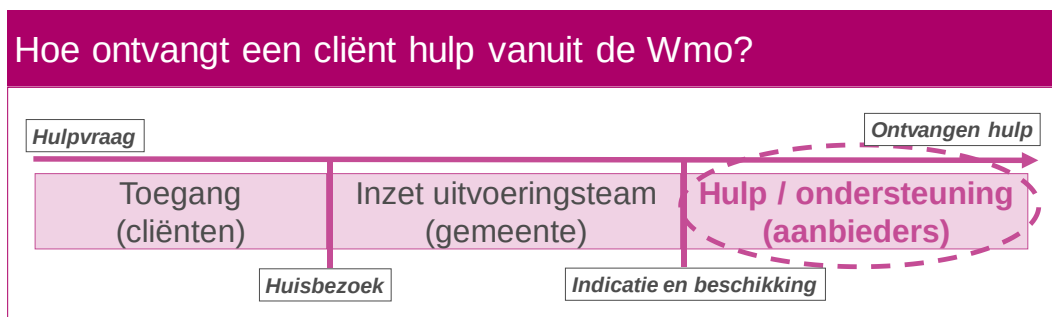
Aanbieders maken mee dat zij alleen een briefje krijgen waarop de naam van de cliënt staat, zijn/haar BSN, de indicatie en het tarief. Toelichting en achtergronden ontbreken, evenals de doelen en beoogde resultaten van de ondersteuning. Privacyoverwegingen lijken een rol te spelen bij het niet verstrekken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

Regiefunctie van uitvoeringsteams nog nauwelijks opgepakt

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

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

8.3 Hulp en ondersteuning (aanbieders)



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

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

Aanbieders ervaren druk op de tarieven

Zowel aanbieders van huishoudelijke hulp als van begeleiding, dagbesteding en beschermd wonen ervaren dat gemeenten druk uitoefenen op de tarieven. Voor de 'nieuwe' Wmo-voorzieningen is geen volumekorting toegepast, maar is wel sprake van een verlaging van de tarieven. Volgens de aanbieders staan hierdoor de marges onder druk. Aanbieders van huishoudelijke hulp verwijzen daarnaast naar de Nza-tarieven¹⁹ 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.

¹⁹ 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.²⁰ 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.

²⁰ BBV-verplichting ingaande begrotingsjaar 2017.

9.2 Monitoring en verantwoording

Informatievoorziening aan de raad: van cijfers tot storytelling

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

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

Goed voorbeeld: Ooststellingwerf start interactief proces met de gemeenteraad

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

Deel C

Beleid en uitvoering Wmo2015

Generieke conclusies en aanbevelingen

10 Conclusies en aanbevelingen

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

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

10.1 Het Wmo-beleid

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

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

Realisatie doelen Wmo2015 nog niet te beoordelen

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

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

Dit gebrek aan inzicht in het succes van het Wmo-beleid komt ook doordat beleidsdoelen in de meeste gemeenten abstract zijn geformuleerd. Het zijn vooral intenties; het ontbreekt aan concrete en meetbare prestatie-indicatoren en streefwaarden voor de komende jaren. Dat geldt niet voor de gemeenten Leeuwarden, Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel; zij hebben – vaak samen met gemeenteraadsleden – verkend hoe de maatschappelijke opgaven vertaald kunnen worden naar SMART-indicatoren. Voor alle gemeenten was het bij aanvang onduidelijk wat ze konden verwachten aan aantallen cliënten en uitgaven voor de nieuwe Wmo-taken (i.e. begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf en beschermd wonen). Nu alle cliënten in beeld zijn en zijn 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.

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.²¹
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.

²¹ Een beoordeling van de rechtmatigheid van toegekende voorzieningen valt buiten de scope van het onderzoek.

B. Verordening:

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

C. Uitvoering:

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

D. Kwaliteit:

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

E. Invulling:

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

2. Doeltreffendheid

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

3. Doelmatigheid

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

4. Informatievoorziening

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

Bijlage 2 Overzicht documenten

- Beleidsplan van AWBZ naar Wmo (2014)
- Brief aan aanbieders accountscontrole zonder invulvelden (2016)
- Concept Kadernota van AWBZ naar Wmo in De Friese Meren (2013)
- De rol van de generalist in het wijkteam (2015)
- Deelovereenkomst Maatwerkvoorziening Ondersteuning Wmo 2015 (2016)
- Jaarverslag 2015 De Fryske Marren (2015)
- Kadernota sociaal domein monitoren en verantwoorden versie 2.0 (ongedateerd)
- Managementrapportage Samenleving 2015
- Méeéérkracht, DFM op koers naar nieuw sociaal domein (ongedateerd)
- Nadere regels Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (2014)
- Najaarsrapportage Samenleving 2016
- Onderzoeksplan t.b.v. project “Gebiedsgericht werken als model voor cliëntondersteuning op maat”; concept 0.5 (2014/2015)
- Samenwerken in het kader van de Wmo – de visie van de organisatie (ongedateerd)
- Strategisch inkoopproces Wmo (ongedateerd)
- Uitvoeringsplan DFM Pilot *Soarch yn it doarp* (2013)
- Verordening Maatschappelijke ondersteuning 2015 (2014)
- Wmo-Werkplaats Implementatie (2013)
- Zelfanalyse gemeente De Fryske Marren; ingevuld format Onderzoek Wmo2015 (2016)
- Zorgvernieuwing in Fryslân, Inventarisatie naar zorgvernieuwingsinitiatieven (2016)

Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners

Portefeuillehouder en beleidsambtenaren

Janny Schouwerwou (wethouder)
Ingrid Veenstra (beleidsmedewerker Wmo)
Johan van der Schalie (beleidsmedewerker Wmo)
Luuk de Haan (beleidsmedewerker Wmo)
Marieke Stapert (beleidsmedewerker Wmo)

Medewerkers van de sociale wijkteams

Afke Luchtenveld (medewerker SWT)
Carla Swart (Coördinator SWT)
Joost de Caluwe (medewerker SWT en KCC frontoffice)
Roliena Veuger (medewerker SWT en verpleegkundige)
Wander IJmker (administratief medewerker)

Leden van de adviesraad sociaal domein

Fransje Faber (vice-voorzitter adviesraad)
Henk Laros (lid van de adviesraad)
Ietje Kornelis (lid van de 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)