



Haarlem

Leden van de gemeenteraad van Haarlem

Datum 15 november 2013
Ons kenmerk GRIFFIE/RKC/2013/426163
Contactpersoon J. Caffé
Doorkiesnummer 023-5113038
E-mail jcaffé@haarlem.nl
Kopie aan College van B&W.
Bijlage(n) 1
Onderwerp

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.

Rapport van het RKC-onderzoek naar de Wmo voorzieningen

Beste leden van de gemeenteraad,

Hierbij biedt de Rekenkamercommissie Haarlem (RKC) u aan de resultaten van het onderzoek naar de Wmo voorzieningen van de gemeente Haarlem.

De RKC heeft onderzocht hoe de gemeente Haarlem de kanteling heeft ingevoerd van de Wmo. Het onderzoek was specifiek gericht op prestatieveld 6 "individuele voorzieningen". Waar mogelijk is prestatieveld 5 "algemene voorzieningen" hierin meegenomen. Het perspectief van de burger diende als vertrekpunt.

De conclusies van het onderzoek en de adviezen van de RKC aan de raad staan in het bijgevoegde raadsvoorstel en eindrapport.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met ondergetekende.

Met vriendelijke groet,


Evert de Jongh

Voorzitter RKC Haarlem

Raadsstuk

Onderwerp: Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.

Rapport van het RKC-onderzoek naar de Wmo voorzieningen van de gemeente Haarlem.

Reg.nummer: 2013/426163

1. Inleiding

De rekenkamercommissie (RKC) heeft van de Wmo het prestatieveld 6 (en deels 5) van de gemeente Haarlem onderzocht. De RKC heeft in 2012 een Quick scan uitgevoerd naar alle negen prestatievelden van de Wmo. Hiermee is een eerste indruk verkregen over het gehele beleidsveld van de Wmo. Dit onderzoek maakt een verdiepingsslag naar prestatieveld 6 'individuele voorzieningen'.

De RKC heeft voor dit onderwerp gekozen naar aanleiding van de grote veranderingen op het gebied van het sociale domein, waar de Wmo onderdeel van uitmaakt. Deze veranderingen hebben te maken met de bezuinigingen, decentralisaties en Hof 2.0. In het kader van aanstaande en/of al doorgevoerde bezuinigingen is er bezorgdheid dat het nieuwe Wmo-beleid aanleiding is tot verschraling van ondersteuning en voorzieningen. Ook bestaat er vrees dat de tijdsdruk waaronder de taken van het Wmo-beleid worden doorontwikkeld de noodzakelijke aandacht en zorg voor burgers met een handicap en chronisch zieken niet goed borgt. Verder heeft de gemeente Haarlem als een van de hoofdthema's "dat iedereen mee moet kunnen doen in de samenleving". De kerngedachte is een goed samenspel tussen eigen kracht, inspirerende maatschappelijke ondernemers en gemeentelijke verantwoordelijkheid voor kwetsbaren.

De vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Wordt het compensatiebeginsel van de Wmo op het beleidsveld 6 door de gemeente Haarlem doelmatig en doeltreffend uitgevoerd en staat de vraagstelling van de cliënt hierbij centraal?

De rekenkamercommissie is medio 2012 gestart met het onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd door E.J. de Vries, extern lid van de RKC.

Over het algemeen beoordelen rekenkamers in hun onderzoek het gevoerde beleid. Het onderzochte Wmo-beleidsveld is continue in verandering, waarbij het gaat om een cultuurverandering van de gemeente, de burger/cliënt en de organisaties die hierbij betrokken zijn. De veranderingen in het sociale domein zijn 'werk in uitvoering' en het kan daardoor lastig zijn om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te toetsen. De RKC is van mening dat het wel mogelijk is om te beoordelen of het traject adequaat wordt ingevuld en om (tussen)doelen te toetsen op doeltreffendheid. Het rapport is evaluerend ten aanzien van vastgesteld beleid en adviserend over de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de verandering naar een vraag- en cliëntgerichte organisatie.



Haarlem

De omslag in denken en handelen is de basis om van een aanbodgerichte- naar een vraaggerichte organisatie te gaan. Het onderzoek van de RKC kon zich dan ook niet beperken tot het aanbod van voorzieningen alleen. Er is ook gekeken of er een integrale aanpak is en of de vraagstelling centraal gesteld wordt. Dit doet recht aan de veranderingen op het sociale domein, maar ook aan de inspanningen van de gemeente om vorm te geven aan deze veranderingen. Het onderzoek heeft als uitgangspunt beleidsveld 6, met een verbreding naar prestatieveld 5, 'collectieve voorzieningen', en ook richting prestatieveld 3, 'informatie en advies'. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van de RKC geweest om hierin volledig te zijn, aangezien het om een breed beleidsveld gaat.

De RKC heeft er nadrukkelijk voor gekozen om het perspectief van de burger/cliënt in dit onderzoek mee te nemen. De keuzevrijheid van de burger/cliënt is beoordeeld, evenals de inrichting van de regierol van de gemeente rondom de burger/cliënt. Verder zijn cliënt tevredenheidsonderzoeken meegenomen in het onderzoek en informatie vanuit de Wmo-raad en stichting 't WEB.

De RKC komt tot de onderstaande algemene conclusies:

1. De gemeente heeft het beleid van bovenaf integraal ingezet via Hof 2.0 en de nota "Samen voor elkaar". Deze laatste is een integraal document dat de Wmo overstijgt en het hele sociale domein behelst. Deze is tot stand gekomen met de sociale partners van de stad. Hieruit zijn vijf praktijkwerkplaatsen voortgekomen. Hierbij is de Wmo-raad niet actief betrokken door de gemeente. Als de gemeente de burger/cliënt meer centraal wil stellen, verdient het aanbeveling om organisaties die deze groep vertegenwoordigen, zoals de Wmo-raad, en in de toekomst de Participatieraad, meer te betrekken bij beleidsvorming.
2. Van onderaf is in de uitvoering sprake van versnippering. Er is geen uniformiteit in de informatiesystemen van organisaties, waardoor er dubbeling van informatie ontstaat en versnippering van beheercapaciteit. Dit leidt soms voor de cliënt tot een zoektocht door de verschillende instanties, wat er toe kan leiden dat iemand gefrustreerd raakt en afhaakt. Ook leidt het tot niet efficiënt gebruik van informatie. Dit kost extra tijd, levert een onnodige hogere werkdruk en kost ook meer geld. De verstrekte informatie is vooral aanbodgericht en gaat weinig uit van eigen kracht oplossingen. Loket Haarlem is al meer een integrale aanpak.
3. Er is nog nauwelijks sprake van regie rondom de cliënt. De regie die de gemeente voert, vindt vooral plaats via subsidies en aanbestedingen waarin de uitvoerende organisaties centraal staan. Wel is het zo dat bij de aanvraag van een voorziening de gemeente met de cliënt in gesprek gaat, waarbij het gaat om vraagverheldering, de probleemschets en het te bereiken resultaat. De gemeente zet in op wijkcoaches die vroegtijdig kunnen signaleren en interveniëren. De wijkcoach bekijkt, samen met de betreffende persoon of het gezin en met betrokken professionals, hoe het aanbod van diverse partijen zo goed mogelijk op elkaar kan worden afgestemd. De RKC plaatst hier wel de vraag of de wijkcoach niet een extra laag creëert en het beter is om een professional, die toch al betrokken is bij het gezin/of de persoon, voor de

	coördinatie tussen de verschillende instanties te laten zorgen. De zorg dat er extra lagen worden gecreëerd heeft de RKC ook bij het project BUUV. Er zou beter ingezet kunnen worden op bestaande instellingen.
4.	De innovatieve huishoudelijk hulp vorm geven was één van de doelstellingen van BUUV. Deze doelstelling is niet bereikt. De bedoeling was om via experimenten hulp bij het huishouden aan te bieden. Hierbij zou, middels arrangementen, de omslag van aanbodgericht naar vraaggericht gemaakt worden. Dat dit niet van de grond is gekomen wordt mede geweten aan de onduidelijkheid hoe de decentralisering vorm zal krijgen.
5.	Eigen regie, eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht staat centraal in het beleid van de gemeente. Om dit beleid te kunnen meten op doeltreffendheid en doelmatigheid is het van belang om allereerst een goed beeld te krijgen van de huidige situatie. Dit kan via een nulmeting van de zelfredzaamheid. De zelfredzaamheid kent elf domeinen waarop de zelfredzaamheid beoordeeld wordt, dit zijn: Financiën, Dagbesteding, Huisvesting, Huiselijke relaties, Geestelijke gezondheid, Lichamelijke gezondheid, Verslaving, Activiteiten Dagelijks Leven, Sociaal netwerk, Maatschappelijke participatie, en Justitie.
6.	Bij cultuurverandering is het van belang om ook zelf deze omslag als organisatie te maken. Dit betekent meer overlaten aan de burger en maatschappelijke instanties zelf en daar waar nodig is dit ondersteunen en faciliteren. De gemeente dient er voor te zorgen dat er geen lacunes ontstaan en zelf geen extra lagen creëren. De beleidsreflex loslaten is een culturele uitdaging voor zowel raad, college als de ambtelijke organisatie.
7.	Door de mandatering van de subsidieverstrekking lager in de gemeentelijke organisatie te beleggen is het college en de raad meer op afstand komen te staan. Het mandaat ligt nu bij de ambtelijke organisatie. De totale subsidiebedragen zijn substantieel. De raad loopt het risico dat deze informatie niet, of niet volledig, wordt verstrekt. Weeg als raad zorgvuldig de risico's van het op afstand staan van de besluitvorming over de subsidies. In het licht van de decentralisaties van het sociale domein is het van belang om als raad dicht op het proces te zitten.

2. Voorstel aan de raad

De Rekenkamercommissie stelt de raad voor:

- Kennis te nemen van het onderzoeksrapport 'Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie';
- Over de resultaten een discussie te voeren in de Commissie Samenleving;
- Het college te verzoeken de door de raad overgenomen aanbevelingen te verwerken in een actieplan en dat aan de gemeenteraad voor te leggen.
- De uitvoering van het actieplan te monitoren door dit op te nemen in het BBP.



Haarlem

3. Beoogd resultaat

De gemeenteraad inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid t.a.v. wmo voorzieningen en in de uitvoering van maatregelen van het college om de effectiviteit te verbeteren.

4. Argumenten

De rekenkamercommissie ondersteunt met haar onderzoek de gemeenteraad in de kaderstellende en controlerende taak. De resultaten van dit onderzoek geven inzicht in de stand van zaken m.b.t. een belangrijk thema waarin veel veranderingen plaatsvinden waarin bezuinigingen de decentralisaties en cultuurverandering een belangrijke rol spelen. Het is een belangrijk beleidsveld waarin de burger direct effecten ervaart. Het is voor de raad van belang om op dit onderwerp goed inzicht te verwerven om effectief te kunnen sturen.

5. Kanttekeningen

Dit onderzoeksresultaat is niet integraal voor een reactie aangeboden aan het college van B&W.

Het college heeft na de publicatie van het rapport de gelegenheid binnen vier weken schriftelijk te reageren op de conclusies en aanbevelingen.

6. Uitvoering

De rekenkamercommissie biedt dit rapport op donderdag 19 december 2013 de raad aan. De voorzitter van de RKC geeft bij die gelegenheid een korte toelichting en er is gelegenheid om vragen te stellen.

Het rapport wordt, inclusief de collegereactie inhoudelijk besproken in de commissie samenleving.

7. Bijlagen

'Wmo voorzieningen; de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie'. Onderzoek van de RKC Haarlem naar de wmo voorzieningen van de gemeente Haarlem.

De Rekenkamercommissie,

Voorzitter
Evert de Iongh

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van de Rekenkamercommissie

Besluit:

- Kennis te nemen van het onderzoeksrapport 'Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie';
- Over de resultaten een discussie te voeren in de Commissie Samenleving;
- Het college te verzoeken de door de raad overgenomen aanbevelingen te verwerken in een actieplan en dat aan de gemeenteraad voor te leggen.
- De uitvoering van het actieplan te monitoren door dit op te nemen in het BBP.

Gedaan in de vergadering van -----2013,

De griffier

De voorzitter

B. Nijman

B. Schneiders.



Haarlem

Oktober 2013

Rekenkamercommissie
Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38

jcaffe@haarlem.nl

2013/426163

Gemeente Haarlem

Wmo voorzieningen

*De kanteling van een aanbod- naar een
vraaggerichte organisatie*

*Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het
prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)*



Wmo voorzieningen.

De kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.

Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)



2013/426163

Rekenkamercommissie Haarlem

Postbus 511

2003 PB Haarlem

023-511 30 38

rekenkamercommissie@haarlem.nl

www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie

Oktober 2013

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
1 Inleiding	15
1.1 Doel van het onderzoek.....	15
1.2 Vraagstelling	15
1.3 Centrale onderzoeksvraag	16
1.4 Methodiek.....	16
1.5 Leeswijzer	17
2 Bevindingen en analyse.....	18
2.1 Hoe wordt de vraag van de burger bepaald?	18
2.2 Verstrekking van de voorzieningen.....	33
2.3 Regierol	36
2.4 Integraal beleid	43
3 Conclusies en aanbevelingen.....	46
3.1 Deelvraag 1: Hoe wordt de vraag van de burger bepaald?.....	46
3.2 Deelvraag 2: Verstrekking van de voorzieningen	50
3.3 Deelvraag 3: Regierol.....	51
3.3.1 Subsidies.....	51
3.3.2 Aanbesteding	52
3.3.3 Regie rondom de cliënt.....	52
3.3.4 Hoe wordt de raad geïnformeerd?	53
Bijlage 1 Interviewverslag Wmo-raad en Stichting 't WEB.....	54
Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen.....	57
Bijlage 3 Normenkader	58
Bijlage 4 De prestatievelden 6 en 5	60
Bijlage 5 Samenvatting Quick scan Wmo door de rekenkamercommissie	61
Bijlage 6 Voorzieningen, diensten, producten en zorginstellingen.....	63
Bijlage 7 Onderzochte subsidiedossiers.....	64
Bijlage 8 Geraadpleegde documenten.....	65

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

Samenvatting



Dit rapport is een vervolg op de quick scan van de Rekenkamercommissie Haarlem (RKC) in 2012 naar alle negen beleidsvelden van de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning). Er is in overleg met de raad gekozen om in het onderzoek een verdieping aan te brengen door specifiek in te gaan op het prestatieveld 6. Dit prestatieveld betreft de individuele voorzieningen. Er vinden grote verandering plaats in het sociale domein. Dit heeft te maken met bezuinigingen, de decentralisaties en de inzet van de gemeente op deze veranderingen via Hof 2.0. Een belangrijk uitgangspunt is het compensatiebeginsel waarbij de gemeente Haarlem als belangrijk uitgangspunt stelt, dat iedereen mee moet kunnen doen in de samenleving. De kerngedachte is een goed samenspel tussen eigen kracht, inspirerende maatschappelijke ondernemers en de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor kwetsbaren. Het compensatiebeginsel heeft als doel om de dialoog met de burger op een meer vraagverhelderende wijze te voeren. Alle mogelijkheden dienen te worden verkend om een hulpvraag op te lossen en niet de standaard voorzieningenlijst. Naast het compensatiebeginsel is ook de innovatieve aanbesteding van huishoudelijke hulp een belangrijke pijler op het prestatieveld 6. Er is in de quick scan geconstateerd dat er nog veel verkoking is en dat er meer nadruk moet komen op prestaties en effecten. Deze focus is in deze verdiepingsslag nadrukkelijk meegenomen.

Over het algemeen doen rekenkamers evaluerend onderzoek, daarbij wordt teruggekeken in hoeverre het beleid doelmatig en doeltreffend is geweest. Onderzocht Wmo-beleidsveld is continue in verandering is, waarbij het gaat om een cultuurverandering van zowel de gemeente, de burger/cliënt, als mede de organisaties die hierbij betrokken zijn. Alhoewel de veranderingen in het sociale domein ‘werk in uitvoering’ is en het daardoor lastig is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te toetsen, is de RKC van mening dat het wel degelijk mogelijk is om in het traject te kijken of de weg er naar toe wel op de meeste efficiënte manier wordt ingevuld. Ook zijn er wel doelen en tussendoelen die te toetsen zijn op de doeltreffendheid. Het rapport is evaluerend ten aanzien van vastgesteld beleid en adviserend over de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de verandering naar een vraag- en cliëntgerichte organisatie.

Het onderzoek is breed ingevuld omdat de verandering van de gemeentelijke organisatie centraal staat. De omslag in denken en handelen is de basis om van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte organisatie te gaan. Het onderzoek van de RKC kon zich dan ook niet beperken tot het aanbod van voorzieningen alleen. Er is gekeken of er een integrale aanpak is en of de vraagstelling centraal gesteld wordt. Oplossingen overstijgen dan ook het prestatieveld 6. De RKC heeft dan ook integraal gekeken naar meerdere prestatievelden. Dit doet recht aan de veranderingen op het sociale domein, maar ook aan de inspanningen van de gemeente om vorm te geven aan deze veranderingen. Het onderzoek van de RKC kan dan ook gezien worden als een verdiepend, smal georiënteerd, onderzoek met als uitgangspunt beleidsveld 6, waarna er een verbreding heeft plaatsgevonden naar prestatieveld 5, “collectieve voorzieningen”, maar ook richting prestatieveld 3, “informatie en advies”. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van de RKC geweest om hierin volledig te zijn, aangezien het om een breed beleidsveld gaat.

De RKC heeft er voor gekozen om het perspectief van de burger/cliënt in dit onderzoek mee te nemen. Dit komt terug in de algemene vragen, maar ook in de deelvragen, als wel in het normenkader. Zo zijn bijvoorbeeld normen meegenomen die uitgangspunten vertegenwoordigen van cliëntenorganisaties.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

De keuzevrijheid van de burger/cliënt is een belangrijk punt bij de beantwoording van deelvraag twee en bij deelvraag drie wordt bij de regierol van de gemeente ook onderzocht hoe de regie rondom de burger/cliënt wordt ingericht. Verder zijn de cliënt tevredenheidsonderzoeken meegenomen in het onderzoek en is er een interview gehouden met de Wmo-raad en stichting 't WEB.

Centrale Vraagstelling

Wordt het compensatiebeginsel van de Wmo op het beleidsveld 6 door de gemeente Haarlem doelmatig en doeltreffend uitgevoerd en staat de vraagstelling van de cliënt hierbij centraal?

Algemene conclusie

1. De gemeente heeft het beleid van bovenaf integraal ingezet via Hof 2.0 en de nota “Samen voor elkaar”. Deze laatste is een integraal document dat de Wmo overstijgt en het hele sociale domein behelst. Deze is tot stand gekomen met de sociale partners van de stad. Hieruit zijn vijf praktijkwerkplaatsen voortgekomen. Hierbij is de Wmo-raad niet actief betrokken door de gemeente. Als de gemeente de burger/cliënt meer centraal wil stellen, verdient het aanbeveling om organisaties die deze groep vertegenwoordigen, zoals de Wmo-raad, en in de toekomst de Participatieraad, meer te betrekken bij beleidsvorming.
2. Van onderaf is in de uitvoering sprake van versnippering. Er is geen uniformiteit in de informatiesystemen van organisaties, waardoor er dubbeling van informatie ontstaat en versnippering van beheercapaciteit. Dit leidt soms voor de cliënt tot een zoektocht door de verschillende instanties, wat er toe kan leiden dat iemand gefrustreerd raakt en afhaakt. Ook leidt het tot niet efficiënt gebruik van informatie. Dit kost extra tijd, levert een onnodige hogere werkdruk en kost ook meer geld. De verstrekte informatie is vooral aanbodgericht en gaat weinig uit van eigen kracht oplossingen. Loket Haarlem is al meer een integrale aanpak.
3. Er is nog nauwelijks sprake van regie rondom de cliënt. De regie die de gemeente voert, vindt vooral plaats via subsidies en aanbestedingen waarin de uitvoerende organisaties centraal staan. Wel is het zo dat bij de aanvraag van een voorziening de gemeente met de cliënt in gesprek gaat, waarbij het gaat om vraagverheldering, de probleemschets en het te bereiken resultaat. De gemeente zet in op wijkcoaches die vroegtijdig kunnen signaleren en interveniëren. De wijkcoach bekijkt, samen met de betreffende persoon of het gezin en met betrokken professionals, hoe het aanbod van diverse partijen zo goed mogelijk op elkaar kunnen worden afgestemd. De RKC plaatst hier wel de vraag of de wijkcoach niet een extra laag creëert en het beter is om een professional, die toch al betrokken is bij het gezin/of de persoon, voor de coördinatie tussen de verschillende instanties te laten zorgen. De zorg dat er extra lagen worden gecreëerd heeft de RKC ook bij het project BUUV. Er zou beter ingezet kunnen worden op bestaande instellingen.
4. De innovatieve huishoudelijk hulp vorm geven was één van de doelstellingen van BUUV. Deze doelstelling is niet bereikt. De bedoeling was om via experimenten hulp bij het huishouden aan te bieden. Hierbij zou, middels arrangementen, de omslag van aanbodgericht naar vraaggericht gemaakt worden. Dat dit niet van de grond is gekomen wordt mede geweten aan de onduidelijkheid hoe de decentralisering vorm zal krijgen.
5. Eigen regie, eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht staat centraal in het beleid van de gemeente. Om dit beleid te kunnen meten op doeltreffendheid en doelmatigheid is het van belang

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

om allereerst een goed beeld te krijgen van de huidige situatie. Dit kan via een nulmeting van de zelfredzaamheid.

6. Bij cultuurverandering is het van belang om ook zelf deze omslag als organisatie te maken. Dit betekent meer overlaten aan de burger en maatschappelijke instanties zelf en daar waar nodig is dit ondersteunen en faciliteren. De gemeente dient er voor te zorgen dat er geen lacunes ontstaan en zelf geen extra lagen creëren. De beleidsreflex loslaten is een culturele uitdaging voor zowel raad, college als de ambtelijke organisatie.

Samenvatting van beantwoording van de deelvragen**1. Hoe wordt de vraag van de burger/cliënt bepaald?**

Het breder kijken binnen het sociaal domein is in gang gezet vanaf 2010 en vindt zijn basis in de “Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2010”. In deze verordening is een eerste uitwerking neergezet om de bredere blik te kunnen toepassen. Deze verordening is gebaseerd op één van de eerste gekantelde landelijke concepten van de Wmo modelverordening. Verder is er een “Besluit maatschappelijke ondersteuning 2012” en zijn er “Uitvoeringsregels individuele voorzieningen 2010”. In de uitvoeringsregels komt naar voren hoe de Verordening en het besluit in de praktijk toegepast worden.

Uit de nota “Hof 2.0” is de nota “Samen voor elkaar” voortgekomen (mei 2012). Dit is een integraal document dat de Wmo overstijgt en het hele sociale domein behelst. Hiermee wordt ingespeeld op de decentralisaties van de desbetreffende werkgebieden. Uitgangspunten zijn daarbij: “eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid”. “Samen voor elkaar” is tot stand gekomen met de sociale partners in de stad. Meer dan honderd verschillende instanties hebben hieraan deelgenomen. In de nota “Samen voor elkaar” worden een viertal voorwaarden genoemd om tot een succesvol resultaat te komen. Dit betreft: een goede informatievoorziening, een sociaal netwerk, een vangnet voor de kwetsbaarste mensen en aandacht voor verandering van het gedrag van burgers. Het beschikbaar zijn van voldoende financiële middelen is ook een belangrijke voorwaarde. Hier wordt over gesproken in zeer algemene termen. De nota “Samen voor elkaar” kent een uitvoeringsprogramma 2012 en 2013. De nota “Hof 2.0” en de nota “Samen voor elkaar” hebben samen geleid tot vijf pilots in de vorm van praktijkwerkplaatsen. Daarin is gekeken welke innovaties kansrijk zijn en een bijdrage leveren aan de bezuiniging en taakstelling. Het jaar 2012 wordt hierin genoemd als een overgangsjaar, waarin praktijkwerkplaatsen invulling geven aan het doorbreken van patronen. Deze nieuwe werkwijze is niet langer gebaseerd op het professionele aanbod, maar op de behoefte en mogelijkheden van de burgers.

Over zowel de nota “Hof 2.0” als over de nota “Samen voor elkaar” heeft de Wmo-raad adviezen uitgebracht. Ook is de Wmo-raad betrokken bij de bijeenkomst met de diverse sociale partners in de stad. Bij de vijf praktijkwerkplaatsen is de Wmo-raad niet actief betrokken door de gemeente. Op verzoek van de Wmo-raad heeft daarop een lid deelgenomen aan de werkplaats “fysieke infrastructuur wonen, welzijn en zorg”. Tussen de gemeente en de Wmo-raad speelt de discussie op welk moment van beleidsvorming de Wmo-raad betrokken wordt.

Een verzoek van een burger voor een voorziening wordt alleen na een schriftelijke ondertekende aanvraag behandeld. Hiervoor is een aanvraagformulier beschikbaar. Dit is verkrijgbaar via het digitale

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

loket Haarlem, bij het fysieke Loket Haarlem of wordt op verzoek toegezonden. De gemeente beoordeelt de aanvraag. De aanvraag is echter niet altijd automatisch de start van een procedure, maar kan het gevolg zijn van een gesprek wat heeft plaatsgevonden. Dit gesprek wordt gevoerd door een Wmo-consulent van de gemeente Haarlem. Bij het gesprek gaat het om vraagverheldering, de probleemschets en het te bereiken resultaat. Bij eenvoudige aanvragen kan de beoordeling plaatsvinden zonder een gesprek.

Specifiek wordt hier de Eigen Kracht Conferentie (EKC) belicht, omdat de gemeente dit instrument niet als een voorziening ziet. De RKC meent daarentegen dat het een meerwaarde biedt bij de verandering van aanbodgericht naar klantgericht denken en handelen. De Eigen Kracht Conferentie gaat uit van de eigen kracht en de eigen regie van de burger/cliënt. Het is een integraal instrument omdat kwetsbare burgers geholpen worden zelf hulp te organiseren via hun eigen netwerk, zoals familie en/of burens. Naast de eigen kracht wordt hiermee ook het actieve burgerschap aangesproken. Het kan zijn dat voorzieningen niet nodig zijn, als de oplossing gevonden kan worden in het eigen netwerk.

Over het algemeen scoort de tevredenheid over de Wmo-voorzieningen in de gemeente Haarlem met 7,2 iets onder het landelijk gemiddeld, waar een 7,5 wordt gescoord. De meerderheid van de cliënten die voorzieningen ontvangen zijn 75 jaar en ouder. Bij 79% wordt bij de aanvraagprocedure rekening gehouden met de persoonlijke situatie. Om van aanbodgericht naar vraaggericht te gaan is het van belang om dit te weten. Voor de vraaggerichte aanpak is het van belang om goed te kijken naar de ondersteuningsbehoefte en niet automatisch een voorziening toe te kennen. Voor 54% van de cliënten geldt dat hier naar gekeken is. Het meest wordt gebruik gemaakt van hulp bij het huishouden en het collectief vraagafhankelijk vervoer. 13% van de cliënten met HBH heeft geen zorgplan. Voor 58% van de cliënten geldt dat de werkafspraken niet met hen doorgenomen worden. Een belangrijk instrument voor kwaliteit is het zorgplan. Dit instrument wordt niet volledig benut. Om de betrokkenheid en daarmee ook de eigen regie van de cliënten te verhogen is het zorgplan een allereerste voorwaarde, maar dan moet het daarna ook nog wel besproken worden. Wat betreft het zelfstandig kunnen blijven wonen, geeft 8% aan dat de voorziening nauwelijks en voor 13% geldt dat het “niet” bijdraagt. Er zijn weinig cliënten (21%) op de hoogte van het bestaan van de Wmo-raad, ook is dit aanzienlijk lager dan landelijk (30%).

Voor cliënten is het belangrijk om met hun klachten ergens terecht te kunnen. Daarnaast is het van belang dat de cliënten dit kunnen doen bij een onafhankelijke instantie. Vaak is er een afhankelijkheidsrelatie tussen cliënten en de aanbieder van voorziening. Dit maakt dat mensen minder snel bereid zijn tot het indienen van een klacht en vaak bang zijn dat dit effect heeft op de relatie en de prestatie. Het hebben van een klachtenprocedure is een wettelijke verplichting. De gemeente Haarlem heeft dit belegd bij de opdrachtnemer. Iedere opdrachtnemer heeft zijn eigen klachtenprocedure en handelt zelf de klachten af. De gemeente informeert de burgers hierover onder andere tijdens huisbezoeken. Daarnaast informeren bijvoorbeeld aanbieders van HBH de cliënten onder andere via de cliëntenmap en eigen folders. Als een burger er niet uitkomt met de betreffende organisatie kan men altijd bij de klachtenprocedure van de gemeente terecht. Ook met vragen over waar en hoe een klacht ingediend kan worden, kunnen cliënten altijd bij de gemeente terecht. Er is, volgens de gemeente, een onafhankelijke en objectieve procedure ingericht voor afhandeling van klachten. 27% van de respondenten geeft aan dat het indienen van een klacht wel erg ingewikkeld is. Hierop zijn de formulieren nog eens gescreend op gebruiksvriendelijkheid. Bij het nalopen van de formulieren door de RKC via de aangegeven gemeentesite, bleek dat er geen formulieren specifiek ingericht zijn voor de Wmo.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

De zelfredzaamheid is in de nota “Samen voor elkaar” onderverdeeld in drie groepen: volledig zelfredzame burgers, burgers met tijdelijk of beperkt regieverlies en burgers met langdurig of permanent regieverlies. De mate van zelfredzaamheid bepaalt welke vormen van ondersteuning en in welke intensiteit die wenselijk of noodzakelijk is. Deze indeling in doelgroepen is de basis waarop de gemeente Haarlem de transitie van het sociale domein vorm geeft. De zelfredzaamheid vormt voor de gemeente Haarlem geen doel op zich om te meten, terwijl het wel een belangrijker pijler is van beleid. De zelfredzaamheid wordt voor een deel gemeten via cliëntentevredenheidsonderzoeken van het SGBO in de vorm van vragen over het “meedoen aan de maatschappij”.

De gemeente Haarlem doet regelmatig onderzoek naar de resultaten van het uitgevoerde beleid. In dit onderzoek is meegenomen het jaarlijkse cliëntenvredenheidsonderzoek, heronderzoek naar het gebruik van de scootmobiel en de scootmobieelpools, onderzoek naar de stapeling van effecten van bezuinigingen en stelselherzelingen, onderzoek om een beeld te krijgen van de situatie van de ouderen in de stadsdelen, evaluatie BUUV en de controle van cliënten met een PGB voor de hulp bij het huishouden.

Naar aanleiding van uitkomsten uit onderzoek zijn er verschillende verbeterprogramma's opgestart. De gemeente Haarlem onderneemt in de uitvoering acties die leiden tot verbetering en/of aanpassingen, zogenaamde quick win's. De gemeente geeft aan dat zij continue werkt aan verbeteringen door in gesprekken met de contractuele partners aandacht te besteden aan knelpunten.

2. Hoe wordt met de verstrekking van de voorzieningen omgegaan?

In deze deelvraag staat de keuzevrijheid van de cliënt centraal en of deze keuzes ook werkelijke keuzes voor de cliënt zijn. De Wmo geeft de cliënt het recht op keuzevrijheid. De gemeente dient de burger dan ook van te voren te informeren over de keuzemogelijkheden.

Ten aanzien van de voorzieningen worden er door de gemeente Haarlem verschillende keuzemogelijkheden geboden. Zo zijn er twee verschillende vormen van te verstrekken voorzieningen. Het gaat hierbij om de keuze tussen een voorziening in natura of een PGB.

Cliënten kunnen zelf kiezen van welke zorgaanbieder ze hulp bij het huishouden (HBH) willen ontvangen, maar niet iedereen heeft een keuze voorgelegd gekregen. Ook is niet iedereen op de hoogte dat men een keuze heeft tussen een persoonsgebonden budget (PGB) en zorg in natura. In de offerte bij de aanbesteding van de HBH is opgenomen dat de gemeente Haarlem geen afnamegaranties biedt, waardoor de keuzevrijheid van de cliënt geborgd is.

Een PGB wordt verstrekt voor HBH, woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen. Bij een PGB is de cliënt vrij in zijn keuze voor wat betreft de leverancier van een bepaalde voorziening of dienst. Een dienst kan ook afgenomen worden bij familieleden, vrienden of kennissen. Wel zijn er door de gemeente een aantal voorwaarden opgenomen waar de aanvrager aan moet voldoen. De kans dat een verkeerde voorziening wordt aangeschaft wordt dan zo klein mogelijk gemaakt.

In het Besluit maatschappelijke ondersteuning Gemeente Haarlem 2012 wordt aangegeven dat op verzoek van een cliënt, of naar het oordeel van het college als er zwaarwegende redenen aanwezig zijn, dat er in plaats van een voorziening in natura, een persoonsgebonden budget kan worden verstrekt. Dit

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

wijst er op dat het beleid van de gemeente Haarlem primair gericht is op de verstrekking van voorzieningen in natura.

De mate van keuzevrijheid komt ook tot uiting in de manier waarop het aanvraagformulier WMO-voorzieningen is vorm gegeven. Via het internet is het aanvraagformulier te downloaden. Dit formulier is vooral gericht op de verstrekking van de voorziening en niet zo zeer op de vraagverheldering.

Goede informatievoorziening (prestatieveld 3) is een essentiële voorwaarde voor de zelfredzaamheid van burgers. Het moet duidelijk zijn welke oplossingen en keuzemogelijkheden er zijn voor hun problemen en hoe ze dit zelf en met eventuele hulp vorm kunnen geven. De informatievoorziening wordt uitgevoerd door diverse gesubsidieerde instanties die de informatievoorziening ieder op hun eigen wijze vorm geven. Er is nog nauwelijks de mogelijkheid om volledig digitaal een product af te nemen. Het Loket Haarlem is het meest integraal in het bieden van informatie.

De gemeente constateert zelf dat de informatie aanbodgericht is en weinig uitgaat van eigen kracht oplossingen. De gevraagde informatie sluit niet altijd aan op wat gevraagd wordt. De Wmo-raad en stichting 't WEB zien meer mogelijkheden bij het preventief geven van informatie. Dit zou beter ingebed kunnen zijn in het beleid. Er is geen uniformiteit in de informatiesystemen van organisaties, waardoor er dubbeling van informatie ontstaat en versnippering van beheercapaciteit. Dit leidt tot het niet efficiënt gebruik van informatie. Dit kost extra tijd, levert een onnodige hogere werkdruk en kost ook meer geld.

De gemeente heeft haar visie om tot een oplossing voor de versnippering van informatie te komen verwoord in de nota "Samen voor elkaar". Dit gaat uit van een klantencontactcentrum (KCC). Dit is dan het eerste aanspreekpunt en verwijst dan door naar instanties. Landelijk wordt gestreefd om het KCC in 2015 de herkenbare ingang te laten zijn voor vrijwel alle vragen aan de overheid.

3. Hoe heeft de gemeente haar regierol ingevuld?

De beantwoording van deze deelvraag heeft plaatsgevonden langs de hoofdlijnen waarop er regie wordt gevoerd of gevoerd zou moeten worden. Beleid dat door andere organisaties en andere instellingen wordt uitgevoerd namens de gemeente, zoals de Wmo, staat meer op afstand. Om er voor te zorgen dat de doelstellingen worden bereikt is het belangrijk om de regie te behouden. De gemeente doet dit via subsidies en aanbestedingen. In deze deelvraag wordt specifieke ingegaan op de huishoudelijke hulp en het collectief vraagafhankelijk vervoer (OV-taxi/CVV) vanwege het aanzienlijke financiële belang van deze voorzieningen. Vanuit de raad lag tevens de vraag om in het onderzoek naar de aanbesteding van de huishoudelijke hulp de innovatieve aanbesteding mee te nemen.

Met de kanteling en de decentralisaties staat de cliënt steeds meer centraal. Met de voorgenomen bezuinigingen vanuit Den Haag wordt het ook steeds noodzakelijker om de cliënt goed in beeld te hebben. De rekenkamercommissie heeft daarom ook gekeken naar de invulling van de regie rondom de cliënt.

Het organiseren van de uitvoering van beleid door derden kan via subsidies, via een overeenkomst, of een mengvorm van beiden geregeld worden. De gemeente Haarlem heeft het collectief vraagafhankelijk vervoer (OV-taxi/CVV) en de hulp bij huishouden (HBH) via aanbesteding geregeld. Andere

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

diensten zijn via subsidies belegd. Door de gemeente Haarlem wordt in het sociale domein de uitvoering veelal geregeld in de vorm van subsidies. Voor het collectief vraagafhankelijk vervoer geldt dat dit is geregeld via de mengvorm van deels subsidie en deels aanbesteding.

Subsidies

Bij de uitvoering van beleid zijn een groot aantal instellingen betrokken. De regie over de diverse instellingen voert de gemeente aan de hand van de bepalingen in de Algemene Subsidie Verordening (ASV). Deze verordening is bepalend voor de manier waarop subsidies worden verleend en vastgesteld. Deze gesubsidieerde instellingen voeren een grote verscheidenheid aan taken uit die gespecificeerd zijn in prestatieplannen. Deze prestatieplannen vormen de basis voor de subsidieaanvragen, subsidieverlening en -verantwoording. De contacten met de instellingen lopen via accounthouders van de gemeente. Deze accounthouders houden tevens toezicht, volgens de bepalingen in de ASV.

De subsidieverlening was in het verleden vrijwel volledig gemandateerd aan het college. Het college informeerde hier de raadscommissie Samenleving veelal over door het ter kennisname zenden van het betreffende collegebesluit. In oktober 2012 is de mandatering in de ASV veranderd. Voor alle subsidieverstrekking is de ambtelijke organisatie bevoegd. Wel wil de wethouder over subsidieaanvragen vanaf € 500.000 geïnformeerd worden. Het college hoeft daarmee de raad niet meer op de hoogte te stellen via de officiële weg.

De gemeente is bezig om het subsidieproces anders in te richten: van input naar output. Dit is een omslag naar de vraag anders stellen als gemeente en anders verantwoorden. Dit maakt onderdeel uit van de door de Raad vastgestelde verzakelijking van de subsidiesystematiek. Dit betekent een omschakeling van een urenverantwoording naar een verantwoording op effecten via outputindicatoren. Deze moeten aansluiten op de programmabegroting. Hiervoor is een protocol ontwikkeld over de verantwoording (juli 2012).

Aanbesteding

Het collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV) ook wel de OV-Taxi genoemd en de hulp bij het huishouden (HBH) zijn via een aanbesteding geregeld. De provincie Noord-Holland is de opdrachtgever voor het CVV in de regio Zuid-Kennemerland en de IJmond. In het verleden waren er nogal wat klachten rondom de uitvoering van het CVV. Sinds de BIOS-groep het vervoer heeft overgenomen van Connexxion is de uitvoering sterk verbeterd.

Collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV)

De overeenkomst met de vervoersorganisatie (BIOS) is een subsidie-uitvoeringsovereenkomst. De procedure is volgens de Europese aanbestedingseisen aanbesteed en dient daarmee aan strengere regelgeving te voldoen. In het bestek, dat is gemaakt voor de offerteaanvraag voor het CVV, zijn alle regels opgenomen waaraan de aanbieder/vervoerder moet voldoen. Het programma van eisen is hiervoor leidend.

Er is een Bestuursovereenkomst (april 2010) gemaakt tussen de negen verschillende gemeenten en de provincie Noord-Holland. Deze overeenkomst is tot stand gekomen, omdat de provincie de aanbestedende partij is, maar de gemeenten de grootste afnemers zijn. Deze bestuursovereenkomst is opgezet om meer betrokkenheid bij de aansturing van de vervoerder te genereren van de deelnemende gemeenten. De stuurgroep beoordeelt de prestaties van de vervoerder aan de hand van het Programma van

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

eisen en neemt bindende besluiten ten aanzien van mogelijke maatregelen. Besluiten kunnen pas in de stuurgroep genomen worden nadat alle wethouders het hebben kunnen kortsluiten in de eigen colleges. In de projectgroep zit de ambtelijke vertegenwoordiging van de verschillende gemeenten. Zij bespreken de resultaten uit de verschillende werkgroepen, de vergaderingen met de stuurgroep en de vervoerder, en eventuele adviezen worden voorbereid. Er is een werkgroep monitoring/ contractbeheer en een werkgroep klachtenafhandeling. In de overeenkomst is onder andere opgenomen de kosten en baten voor het in stand houden van een onafhankelijke klachtenlijn.

Hulp bij het huishouden (HBH)

De offerteaanvraag voor HBH is net als het CVV via een Europese aanbestedingsprocedure gegaan. De aanbesteding is samen gedaan met de gemeenten Bloemendaal, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemstede en Zandvoort. De gemeente Haarlem is de contactgemeente.

Overeenkomsten met aanbieders worden gesloten op basis van “economisch meest voordelig”. Daarbij is geselecteerd op een minimaal aantal aanbieders. Dit in verband met de keuzevrijheid van cliënten. Verder wordt van opdrachtnemers verwacht dat zij “kwalitatief goede, op de specifieke situatie afgestemde huiselijke verzorging bieden aan burgers met een beperking, dat deze hulp zo snel mogelijk wordt ingezet en dat geen sprake is van wachtlijsten”. In de offerte is het minimaal aantal te leveren uren opgenomen, ofwel de toelatingsdrempel. Deze drempel is zodanig dat ook kleinere leveranciers kunnen inschrijven.

Als materie-inhoudelijke wens is in de offerte opgenomen de bereidheid om aan experimenten mee te werken. Als één van de experimenten wordt genoemd het versterken van de civil society. Het gaat hierbij om: “Tenminste zal er een website ontwikkeld worden, waarop klanten zelf hun hulp bij het huishouden kunnen arrangeren, geleverd door professionele hulpverleners of buurtbewoners”. De bedoeling was om van aanbodgericht meer naar arrangementen te gaan. Dit zou ingevuld worden binnen het BUUV-project. Dat het er niet is gekomen heeft ook te maken met de onduidelijkheid hoe de decentralisering vorm zal krijgen.

Als tweede experiment is overwogen om HBH in te zetten uitsluitend gericht op huishoudelijke werkzaamheden in beperkte vorm, waarbij signalering in ieder geval geen onderdeel uitmaakt van de taken. Dit is niet ingevoerd. Signalering maakt nog steeds onderdeel uit van HBH voor alle categorieën. Over signalering is opgenomen dat elke aanbieder een “actieve signaleringsplicht heeft t.a.v. veranderingen in de gezondheid (fysiek en psychisch), sociale situatie en de behoefte van de klant aan meer of andere zorg”. De gemeente houdt zich het recht voor om, bij wijze van steekproef, te controleren of de aanbieder voldoet aan de signaleringsplicht. De Wmo-raad en stichting 't WEB merken ten aanzien van de signaleringsplicht op, dat bij selectie aan de poort de signaalfunctie al wordt meegenomen. Dit gaat goed en is ruim genomen. Aan de andere kant, vindt signalering vaak plaats via een klacht. Deze worden meestal niet ingediend en dan mis je ook het signaal, aldus de Wmo-raad en stichting 't WEB.

De nieuwe aanbestedingsronde voor de HBH is uitgesteld om een andere aanpak te kunnen ontwikkelen. In de nieuwe wijze van aanbesteding wordt de inkoop van de voormalige Awbz-begeleiding en HBH bij elkaar genomen in één procedure. Er wordt gekeken naar de mogelijkheid om bestuurlijk aan te besteden. Dit is een coproductie van de gemeente en de professionele instanties. Het voordeel is dat op die manier de kennis en kunde van beiden benut wordt.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

Regie rondom de cliënt

Het netwerk rondom de cliënt is een dilemma, wat ook landelijk speelt. Het doel van de decentralisaties is onder andere om deze coördinatie beter te kunnen regelen. Het gaat er om of er iemand van, of namens, de gemeentelijke organisatie bij een cliënt binnenkomt. De nota's Hof 2.0 en "Samen voor elkaar" gaan ook van dit principe uit. Het gaat om maatgericht werken rondom cliënt en of gezin. Er is veel versnippering doordat er veel verschillende instanties en hulpverleners op de groep kwetsbare burgers gericht zijn en vaak ook bij één gezin binnenkomen. Daar zit een gebrek aan coördinatie, zoals naar voren komt uit verschillende landelijke onderzoeken. Ook de quick scan naar de Wmo, uitgevoerd door de rekenkamercommissie Haarlem, wijst in de conclusie er op dat er te weinig integraal beleid is. De gemeente wijst hier ook zelf op in het uitvoeringsprogramma 2012 van de nota "Samen voor elkaar". De gemeente zet in op wijkcoaches die vroegtijdig kunnen signaleren en interveniëren, zodat burgers met tijdelijk regieverlies ondersteund worden. Met deze aanpak is het de bedoeling dat tijdelijk regieverlies niet overgaat in permanent regieverlies. De wijkcoach bekijkt, samen met de betreffende persoon, of het gezin, en met betrokken professionals, hoe het aanbod van diverse partijen zo goed mogelijk op elkaar kunnen worden afgestemd. De wijkcoach is de verbindende factor tussen verschillende instellingen/professionals en het gezin. Zo komt de gemeente ook achter de voordeur. De regie ligt zoveel mogelijk bij één persoon en om, waar mogelijk, de eigen verantwoordelijkheid in handen te geven van de persoon/het gezin waar het om gaat. In januari 2012 is een pilot voor deze aanpak gestart. Zo zijn er vier wijkcoaches in de Boerhaavewijk/Meerwijk-noord actief.

Regierol van de raad

Tot slot is ten aanzien van de regierol gekeken hoe de raad wordt geïnformeerd en hiermee in staat wordt gesteld zijn controlerende taak uit te voeren, maar ook hoe de raad deze rol ook zelf actief invult.

In de reguliere Planning & Controlcyclus is de informatievoorziening over de uitvoering van de Wmo opgenomen. De jaarlijkse cliënten tevredenheidsonderzoeken worden met de raad gecommuniceerd. Ook worden aanpassingen die door veranderende wetgeving of jurisprudentie doorgevoerd moeten worden, gemeld op het moment dat dit nodig is. Als er bijzonderheden zijn over de Wmo wordt de raad hierover geïnformeerd en indien nodig geraadpleegd. De raad stelt zich zelf ook actief op door het stellen van vragen.

4. Hoe integraal is het beleid vorm gegeven, vooral in relatie met prestatieveld 5?

De rekenkamercommissie heeft deze deelvraag apart opgenomen vanwege de relevantie van deze vraag voor de raad. Het integraal vorm geven van het beleid is in gang gezet vanaf 2010 met de Verordening Voorzieningen maatschappelijke ondersteuning. De nota "Samen voor elkaar" is een integraal document dat de Wmo overstijgt en het hele sociale domein behelst. De nota "Samen voor elkaar" is tot stand gekomen met de sociale partners in de stad. De gemeente constateert zelf dat er sprake is van versnippering van informatie en dat er geen uniformiteit is in de informatiesystemen van organisaties. De gemeente ziet als oplossing voor de versnippering van informatie in de vorm van een klantencontactcentrum (KCC).

Volgens de Wmo-raad en Stichting 't WEB zijn bij het integraal vorm geven van beleid nog wel een paar aandachtspunten. Zo zien zij dat er tussen bestuur en wethouder integraal wordt opgetrokken, maar dat dit binnen de ambtelijke organisatie nog te weinig gebeurt. Er is, zo zeggen zij, veel wisse-

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

ling in de functies van ambtenaren, daardoor wordt de samenhang gemist. Ook is er een grote mate van externe inhuur, wat integraal beleid niet bevordert.

Integraal beleid is van belang om stapelingen te voorkomen, maar moet er ook voor zorgen dat er geen lacunes ontstaan. De Wmo-raad en Stichting 't WEB zien vooral gaten vallen en stapeling ontstaan doordat er een knip is tussen het beleid en voorzieningen. Stapelingen zijn er in meerdere varianten. Stapeling doet zich vooral voor in gezinnen waar er sprake is van een meervoud aan problemen. In deze gezinnen zijn veel voorzieningen nodig en is een integrale aanpak van wezenlijk belang. De Wmo-raad en Stichting 't WEB zien de stapeling van kosten als een aandachtspunt. Overal zijn er kleine bedragen te betalen, die bij elkaar opgeteld flink oplopen. Het inkomensniveau daalt, terwijl de kosten niet in zicht zijn, zo zeggen zij. Stapeling doet zich ook voor in het aantal hulpverleners dat zich tegelijk bezig houdt met één gezin. De gemeente Haarlem zet hier extra op in via wijkcoaches. De RKC plaatst hier wel de vraag of de wijkcoach niet opnieuw een extra laag creëert.

Relatie met prestatieveld 5

De relatie tussen prestatieveld 5 (algemene voorzieningen) en prestatieveld 6 (individuele voorzieningen) gaat er in het bijzonder om dat mensen met een beperking ook gebruik kunnen maken van algemene, voor iedere burger toegankelijke voorzieningen. Het collectief vraagafhankelijk vervoer is hier een goed voorbeeld van. Dit is een mengvorm tussen beide voorzieningen. Het is wel de vraag in hoeverre de “gewone” burger hiervan gebruik maakt, ook al bestaat hier wel de mogelijkheid toe.

Een andere verbindingsschakel is de dienstenmarktplaats (BUUV). Buurtbewoners kunnen elkaar hier vinden om hulp te bieden of te vragen. Uit de evaluatie kwam naar voren dat hulpvragers die net buiten de regels vallen een helpende hand van een buurtgenoot via BUUV zeer waarderen. Eén van de doelstellingen die niet bereikt is, is het vormgeven van de innovatieve huishoudelijk hulp. In de evaluatie staat hierover dat binnen BUUV niet gericht is geworven naar deelnemers die hun hulp bij het huishouden liever door een buurtgenoot laten uitvoeren dan door de huidige betrokken professional. Volgens de Wmo-raad en Stichting 't WEB zijn er veel kritische geluiden op het BUUV-project. Er zou beter ingezet kunnen worden op bestaande instellingen. Deze verrichten vaak al veel activiteiten op het gebied van vrijwillige inzet van burgers en diensten. Gesubsidieerde instellingen zien het als een bedreiging voor de subsidierelatie. Het wordt gevoeld als concurrentie tussen BUUV en de instellingen. Wat met BUUV gedaan wordt, is een extra laag creëren, aldus de Wmo-raad en Stichting 't WEB.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

1 Inleiding



Het verdiepingsonderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels 5) heeft plaats gevonden naar aanleiding van de grote veranderingen op het gebied van het sociale domein, waar de Wmo onderdeel van uitmaakt. Deze veranderingen hebben te maken met de bezuinigingen, decentralisaties en Hof 2.0.¹ Ook is het vijf jaar geleden dat de Wmo in werking is getreden. Verder heeft de gemeente Haarlem als een van de hoofdthema's "dat iedereen mee moet kunnen doen in de samenleving". De kerngedachte is een goed samenspel tussen eigen kracht, inspirerende maatschappelijke ondernemers en gemeentelijke verantwoordelijkheid voor kwetsbaren. De rekenkamercommissie Haarlem heeft in 2012 een quick scan uitgevoerd naar alle negen prestatievelden van de Wmo. Hiermee is een eerste indruk verkregen over het gehele beleidsveld van de Wmo. Met dit onderzoek maakt de rekenkamercommissie een verdiepingsslag door nader onderzoek te verrichten naar prestatieveld 6 "individuele voorzieningen". Waar mogelijk wordt een relatie gelegd met het prestatieveld 5 "algemene voorzieningen". Dit mede op verzoek van de raad.

1.1 Doel van het onderzoek

Een belangrijk uitgangspunt van de Wmo is het compensatiebeginsel. Zeker voor prestatieveld 6 is dit van belang, omdat gemeenten gewend waren aanbodgericht te denken en zich te richten op het aanbieden van voorzieningen. Met de invoering van de het project *De Kanteling*² (2008) wordt de compensatieplicht³ van de Wmo op een nieuwe manier vorm gegeven. Het doel daarbij is om de dialoog met de burger op een meer vraagverhelderende wijze te voeren. Alle mogelijkheden dienen te worden verkend om een hulpvraag op te lossen en niet de standaard voorzieningenlijst. Met de burger wordt vastgesteld wat het resultaat van de ondersteuning moet zijn en welke oplossingen daaraan kunnen bijdragen. Naast het compensatiebeginsel is ook de innovatieve aanbesteding van huishoudelijke hulp een belangrijke pijler op het prestatieveld 6.

Het doel van het onderzoek is inzicht te verwerven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van prestatieveld 6 en, waar dit relaties heeft met prestatieveld 5, deze hierin te betrekken. In dit onderzoek staat centraal op welke wijze de gemeente deze kanteling al heeft ingevoerd. Met de resultaten verkregen uit het onderzoek worden aanbevelingen gedaan aan de raad, met daarin mogelijke verbeteringen.

1.2 Vraagstelling

In het kader van aanstaande en/of al doorgevoerde bezuinigingen is er zorg dat het nieuwe Wmo-beleid aanleiding is tot verschraving van ondersteuning en voorzieningen. Ook bestaat er zorg dat de tijdsdruk waaronder de taken van het Wmo-beleid worden doorontwikkeld de noodzakelijke aandacht en zorg voor burgers met een handicap en chronisch zieken niet goed borgt. Er is in de quick scan geconstateerd dat er nog veel verkoking is en dat er meer nadruk moet komen op prestaties en effecten. Deze focus wordt ook in deze verdiepingsslag nadrukkelijk meegenomen. Ook zal de kerngedachte van de gemeente namelijk die van een goed samenspel tussen eigen kracht, inspirerende maatschappelijke ondernemers en gemeentelijke verantwoordelijkheid voor kwetsbaren, mede de focus bepalen van dit onderzoek.

¹ Nota "Hof 2.0" is de Wmo beleidsnota uit 2011

² De kanteling is een VNG project, gericht op het vormgeven van de compensatieplicht vastgelegd in de Wmo.

³ De compensatieplicht: de gemeente moet een burger compenseren voor zijn beperking van fysieke, psychische of sociale aard en heeft zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van de burger tot doel.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

1.3 Centrale onderzoeksvraag

Wordt het compensatiebeginsel van de Wmo op het beleidsveld 6 door de gemeente Haarlem doelmatig en doeltreffend uitgevoerd en staat de vraagstelling van de cliënt hierbij centraal?

Deelvragen en onderzoeksvragen

Om een adequaat antwoord te geven is de vraag opgedeeld in een aantal deelvragen, die onderverdeeld zijn in onderzoeksvragen, zoals hieronder weergegeven.

1. Hoe wordt de vraag van de burger/cliënt bepaald?
 - a) Welke criteria worden hierbij gehanteerd?
 - b) Hoe worden de doelen bepaald?
 - c) Welke prestaties worden geleverd?
 - d) Wat is de kwaliteit van de uitvoering van de prestaties?
 - e) Wat is het effect van deze prestaties?
 - f) Hoe worden door de gemeente de resultaten gemeten?
2. Hoe wordt met de verstrekking van de voorzieningen omgegaan?
 - a) Hoeveel keuzevrijheid is er voor de cliënt?
 - b) Zijn de keuzes die er zijn, ook werkelijke keuzes voor de cliënt?
3. Hoe heeft de gemeente haar regierol ingevuld?
 - a) Welke zorginstellingen zijn betrokken bij de uitvoering van het beleid?
 - b) Welke taken voeren zij uit?
 - c) Wat is de rol van de uitvoeringsorganisatie?
 - d) Hoe zijn de contacten met de uitvoeringsorganisaties geregeld?
 - e) Hoe wordt bepaald wie wat mag doen?
 - f) Hoe is het toezicht geregeld op de uitvoering door zorginstellingen?
 - g) Hoe wordt de raad geïnformeerd?
4. Hoe integraal is het beleid vorm gegeven, vooral in relatie met prestatieveld 5?

Het antwoord op deze vraag moet duidelijk worden uit de vragen 1 t/m 3.

1.4 Methodiek

Het onderzoek is een voortzetting van de quick scan van de Wmo. Er heeft een verdieping plaatsgevonden op prestatieveld 6. Leidend perspectief is die van een gekantelde organisatie, waarbij de burger/cliënt leidend is. Een integrale kijk op de Wmo overstijgt dan ook het prestatieveld 6. Het onderzoek heeft zich dan ook vanuit dit prestatieveld weer enigszins verbreed. Er zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt, zoals documentanalyse van gemeentelijke beleidsstukken en diverse lande-

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

lijke documenten over de kanteling van de Wmo (bijvoorbeeld van de VNG) en over de diverse voorzieningen. Op basis van de deelvragen is een normenkader opgesteld, waaraan de beantwoording van de vragen getoetst is. Dit normenkader is gebaseerd op landelijke regelgeving, lokaal beleid en vanuit standpunten van cliëntenorganisaties. Er zijn uitvoeringsdocumenten bestudeerd en er zijn verschillende gesprekken gevoerd met medewerkers van de ambtelijke organisatie. Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is de ervaring van de gebruikers van de voorzieningen van de Wmo. Hiervoor zijn de cliëntentevredenheidonderzoeken meegenomen in het onderzoek en is er een gezamenlijk interview gehouden met de vertegenwoordigers van de doelgroep, de Wmo-raad en Stichting 't Web.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt de bevindingen en de analyse. In dit hoofdstuk worden de vier deelvragen beantwoord die ingaan op de manier waarop de gemeente Haarlem invulling geeft aan beleid en de uitvoering van de voorzieningen en hoe zij regie voert op het prestatieveld 6 en voor een deel 5. Over een aantal aspecten van het onderzoek is in een interview de mening van de Wmo-raad en Stichting 't WEB gevraagd. Deze onderdelen zijn opgenomen in de bevindingen. Het gehele interview is integraal opgenomen in bijlage 1. Deelvraag 4 gaat in op de integraliteit van het beleid. De bevindingen zijn al opgenomen in de eerste drie deelvragen. Het beantwoorden van deelvraag 4 is dan ook meer op de analyse gericht. De rekenkamercommissie heeft deze vraag als aparte deelvraag opgenomen vanwege de relevantie van deze vraag voor de raad.

In hoofdstuk 3 worden de conclusies en aanbevelingen behandeld.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

2 Bevindingen en analyse



In dit hoofdstuk worden de eerste drie deelvragen beantwoord. Per deelvraag zijn verschillende onderzoeksvragen gesteld die beantwoord en beoordeeld zijn aan de hand van diverse normen. In paragraaf 3.1 worden de normen los van elkaar besproken, omdat zij als vraag en beantwoording te onderscheiden zijn van elkaar. Bij de beantwoording van de deelvragen 2 en 3 zijn de normen samen genomen en is de beantwoording integraal in de tekst opgenomen.

2.1 Hoe wordt de vraag van de burger bepaald?

1a. Welke criteria worden hierbij gehanteerd?

De gemeente heeft integrale criteria opgesteld in samenwerking met zorgaanbieder(s) en cliënten(organisaties).

Het breder kijken binnen het sociaal domein is in gang gezet vanaf 2010 en vindt zijn basis in de “Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2010”. In deze verordening is een eerste uitwerking neergezet om de bredere blik te kunnen toepassen. Deze verordening is gebaseerd op één van de eerste gekantelde landelijke concepten van de Wmo modelverordening. Verder is er een “Besluit maatschappelijke ondersteuning 2012” en zijn er “Uitvoeringsregels individuele voorzieningen 2010”. In de uitvoeringsregels komt naar voren hoe de Verordening en het besluit in de praktijk toegepast worden. Indien nodig worden deze uitvoeringsregels aangepast aan veranderend beleid⁴. Het Besluit en de Uitvoeringsregels 2010 vormen een integraal geheel en zijn gelijktijdig vastgesteld door B&W.

Naar aanleiding van een discussie in de raad over de Verordening Individuele Voorzieningen is een onderzoek gedaan onder de deelnemers van het digipanel. Dit is geïnitieerd door de raad en ondersteund door de afdeling Wmo-voorzieningen. In dit onderzoek stonden twee vragen centraal. Ten eerste, in welke gevallen de gemeente een tegemoetkoming of voorziening zou moeten leveren. Ten tweede, hoe ver de gemeente zou moeten gaan bij het leveren van een eventuele tegemoetkoming of voorziening. Deze resultaten zijn weergegeven in een rapport, dat in december 2009 is uitgekomen. De resultaten waren beschikbaar bij het tot stand komen van de “Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning” (2010), zo valt te lezen in de verordening. Aan de gemeentelijke organisatie is gevraagd of deze gegevens ook zijn gebruikt. Daarop werd door de gemeente geantwoord dat het digipanel in een vergevorderd stadium in het proces, om tot de verordening te komen, plaatsvond. Verder is de raad middels diverse participatie-trajecten, georganiseerd door de ambtelijke organisatie, betrokken in het voortraject bij het tot stand komen van de verordening. Volgens de organisatie ondersteunen de resultaten van het digipanel globaal de richtingen die neergelegd zijn in de Verordening 2010 en bijbehorende stukken.

In de nota “Hof 2.0; van visioen naar doen” (2011) zijn twee uitgangsprincipes samen genomen:

1. Er lag een bezuinigingstaakstelling op het budget voor de Wmo, in het bijzonder voor de “hulp bij het huishouden (HBH)”. De taakstelling was ongeveer 20% korting op het budget van de algemene uitkering. De uitdaging met “Hof 2.0” was om vanuit de gemeentelijke organisatie met

⁴ Uitvoeringsregels individuele voorzieningen 2010, blz. 5.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

- diverse instellingen op het sociale domein wegen te vinden om deze korting op het budget invulling te kunnen geven.
2. Het moment van de taakstelling werd als kansrijk gezien om innovatie door te voeren in het sociale domein.

Uit de nota "Hof 2.0" is de nota "Samen voor elkaar" voortgekomen (mei 2012). Dit is het verbindingsdocument. Het is een integraal document dat de Wmo overstijgt en het hele sociale domein behelst. De programma's 3 (zorg& welzijn), 4 (jeugd, onderwijs en sport) en 7 (werk en inkomen) zijn hierin gedefinieerd. Hiermee wordt ingespeeld op de decentralisaties van de desbetreffende werkgebieden. Uitgangspunten zijn daarbij: "eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid". "Samen voor elkaar" is tot stand gekomen met de sociale partners in de stad. Meer dan honderd verschillende instanties hebben hieraan deelgenomen. De nota "Samen voor elkaar" kent een uitvoeringsprogramma 2012 en 2013. Het jaar 2012 wordt hierin genoemd als een overgangsjaar, waarin praktijkwerkplaatsen invulling geven aan het doorbreken van patronen.

De nota "Hof 2.0" en de nota "Samen voor elkaar" hebben samen geleid tot vijf pilots in de vorm van praktijkwerkplaatsen. Daarin is gekeken welke innovaties kansrijk zijn en een bijdrage leveren aan de bezuiniging en taakstelling. In het afgelopen jaar is een aantal keer gebruik gemaakt van de werkmethode "versnellingskamer", om de processen te versnellen.

Over zowel de nota "Hof 2.0" als over de nota "Samen voor elkaar" heeft de Wmo-raad adviezen uitgebracht. Ook is de Wmo-raad betrokken bij de bijeenkomst met de diverse sociale partners in de stad. Bij de vijf praktijkwerkplaatsen is de Wmo-raad niet actief betrokken door de gemeente. Op verzoek van de Wmo-raad heeft daarop een lid deelgenomen aan de werkplaats "fysieke infrastructuur wonen, welzijn en zorg". Tussen de gemeente en de Wmo-raad speelt de discussie op welk moment van beleidsvorming de Wmo-raad betrokken wordt.

Opbrengst uit het interview met de Wmo-raad en Stichting 't WEB.

Bij de nota "Samen voor elkaar" is goed samen opgetrokken. De gemeente is veel meer dan voorheen in de wijk geweest. Ook is de Wmo-raad in een eerder stadium betrokken bij het tot stand komen van de nota. De samenwerking is beter gegaan dan voorheen, maar is nog steeds niet optimaal. In de toekomst, na de vorming van de participatieraad, wil de adviesraad nadrukkelijk bij het uitwerken en het tot stand komen van beleid in het sociaal domein betrokken worden. Dit betekent vooral dat er beter geluisterd wordt naar hun inbreng. De Wmo-raad vindt dat de betrokkenheid van de gemeente bij de burger te afstandelijk is. Er wordt wel gezegd dat de gemeente naar de burger toe gaat en luistert, maar blijft daarbij teveel uit gaan van de eigen denkbeelden en mist daardoor het maatwerk gericht op de individuele cliënt. Door de Wmo-raad vanaf het begin te betrekken bij beleidsvorming komt de cliënt meer in zicht.

Bestuur en wethouder trekken integraal op, maar binnen de ambtelijke organisatie wordt nog te weinig integraal opgetrokken bij de ontwikkeling van beleid. Beleid en voorzieningen zijn geknipt. Daardoor zit er een gat tussen, of vormen er zich doublures. Er is veel wisseling in de functies van ambtenaren, daardoor wordt de samenhang gemist. Ook is er een grote mate van externe inhuur, wat integraal beleid niet bevordert.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Conclusie:

Vanaf 2010 heeft de gemeente ingezet op het integraal vormgeven van het sociale domein. Hiervoor is een traject ingezet waarbij diverse partners van de stad zijn betrokken. Het beleid is integraal tot stand gekomen. Uitgangspunten zijn daarbij: “eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid”. Hiermee geeft de gemeente vorm aan de gedachte van de kanteling. De Wmo-raad is vanaf het begin betrokken bij het traject, maar niet bij de werkplaatsen. Hier hebben zij zelf actief voor moeten lobbyen.

Aanbeveling:

Betrek organisaties die cliënten vertegenwoordigen, zoals de Wmo-adviesraad, meer bij beleidsvorming.

Conclusie:

De resultaten van het digipanel zijn niet gebruikt bij het tot stand komen van de Verordening Individuele Voorzieningen 2010. Het digipanel is als instrument in een te laat stadium ingezet.

Aanbeveling:

Kijk als raad welk instrument, op welk moment, het meest geschikt is om optimaal effect te sorteren.

De gemeente laat indicatiestelling voor Wmo-voorzieningen uitvoeren door een onafhankelijk organisatie.⁵

Een verzoek van een burger voor een voorziening wordt alleen na een schriftelijke ondertekende aanvraag behandeld. Hiervoor is een aanvraagformulier beschikbaar. Dit is verkrijgbaar via het digitale loket Haarlem, bij het Loket Haarlem of wordt op verzoek toegezonden. De gemeente beoordeelt de aanvraag. De aanvraag is echter niet altijd automatisch de start van een procedure, maar kan het gevolg zijn van een gesprek wat heeft plaatsgevonden. Dit gesprek wordt gevoerd door een Wmo-consulent van de gemeente Haarlem. Bij het gesprek gaat het om vraagverheldering, de probleemschets en het te bereiken resultaat. Bij eenvoudige aanvragen kan de beoordeling plaatsvinden zonder een gesprek.

Conclusie:

De gemeente regelt zelf de indicatiestelling, via een aanvraagformulier en via een gesprek door een Wmo-consulent in dienst van de gemeente.

Aanbeveling:

Discussieer als raad over het belang om een onafhankelijke beoordeling te kunnen geven over de indicatiestelling en de toewijzing van voorzieningen. In het licht van de komende bezuinigingen kan het verstandig zijn om de aanvragen voor voorzieningen door een onafhankelijke organisatie te laten beoordelen. Ook zou het een overweging kunnen zijn om een onafhankelijke organisatie steekproefsgevijs controle te laten houden op de “onafhankelijke beoordeling” door de gemeente.

⁵ Cliëntenorganisaties achten het van belang dat de indicatiestelling door een onafhankelijke organisatie wordt gedaan. Uitgangspunt hierbij is dat degene die de voorziening verstrekt/betaald niet zelf gaat over de wie, wel of niet, welke zorg krijgt.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Iets minder op afstand zou de beoordeling ook binnen de gemeente zelf gedaan kunnen worden, maar door een andere afdeling. Een andere insteek zou kunnen zijn om een zorgverlener die de cliënt al kent de indicatie te laten stellen, zoals een huisarts, of een wijkverpleegkundige.

1b. Hoe worden de doelen bepaald?

De vraag van de cliënt staat hierbij centraal.

De nieuwe werkwijze volgens Hof 2.0 is om in samenwerking met de stad een nieuw betaalbaar systeem van maatschappelijke ondersteuning en activering te ontwerpen op basis van eigen kracht en behoeften van burgers. Hiermee moet worden bewerkstelligd dat de financiële middelen die (nog) beschikbaar zijn, ook daar terecht komen waar ze het meest nodig zijn, namelijk bij de meest kwetsbaren. Deze nieuwe werkwijze is niet langer gebaseerd op het professionele aanbod, maar op de behoefte en mogelijkheden van de burgers. 2013 wordt gezien als omslagpunt van beleid.⁶

De doelen zijn SMART geformuleerd.

De nota “Hof 2.0” en de nota “Samen voor elkaar” hebben samen geleid tot een uitvoeringsprogramma 2012 waarin vijf pilots in de vorm van praktijkwerkplaatsen zijn beschreven. Daarin is gekeken welke innovaties kansrijk zijn en een bijdrage leveren aan de bezuiniging en taakstelling. De nota “Samen voor elkaar” gaat over de verandering van beleid en het doorbreken van patronen. Dit heeft betrekking op acht verschillende patronen, waarbij aangegeven is wat de patronen zijn en wat het patroon is waar naar gestreefd wordt. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd de transitie van “Aanbod staat centraal” naar “De burger staat centraal”, maar ook de verandering van “Fysieke en sociale ontwikkelingen worden los van elkaar bekeken” naar “Integrale oplossingen vanuit leefsituaties van burgers”.

Het proces om tot de doelen te komen is helder vastgelegd.

In de nota “Samen voor elkaar” worden een viertal voorwaarden genoemd om tot een succesvol resultaat te komen. Dit betreft: een goede informatievoorziening, een sociaal netwerk, een vangnet voor de kwetsbaarste mensen en aandacht voor verandering van het gedrag van burgers. Het beschikbaar zijn van voldoende financiële middelen is ook een belangrijke voorwaarde. Hier wordt over gesproken in zeer algemene termen, zoals “de gemeente kan voor een deel vrij beschikken over het geld, voor een ander deel is het gebonden aan wettelijke taken of is Haarlem centrumgemeente en daarmee budgethouder voor de regio”.

De vijf praktijkwerkplaatsen die in “Hof 2.0” nog stonden aangegeven hebben in de uitwerking geleid tot zeven praktijkwerkplaatsen. De eerste praktijkwerkplaats “de ondersteuning van actieve burgers” is gesplitst in drie aparte praktijkwerkplaatsen, namelijk: “de vrijwillige inzet”, “signalering” en “wijkservice”. Van de vrijwillige inzet is bijvoorbeeld de zorg- en buurddiensten (BUUV) een uitwerking. Van de voorzieningen heeft de “hulp bij het huishouden” een eigen praktijkwerkplaats gekregen.

⁶ Uit “Hof 2.0” en raadsstuk met onderwerp: nota Hof 2.0 Wmo, 2011

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Bij elke praktijkwerkplaats is de doelgroep bepaald, aan welk nieuw patroon het een bijdrage levert en wat de randvoorwaarde is. Bij alle praktijkwerkplaatsen is de burger het vertrekpunt en de cultuuromslag de randvoorwaarde. Tevens wordt per keer de vraagstelling, de huidige situatie, de toekomstige situatie en de weg er naar toe benoemd.

Voor elk prestatieveld zijn de doelstellingen, de stand van zaken en de actuele ontwikkelingen benoemd. Voor prestatieveld 6 zijn dit achtereenvolgens:

Doelstelling:

“Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van zelfstandig functioneren of het deelname aan het maatschappelijk verkeer”. “Concreet houdt dit in dat er resultaten geboekt moeten worden op vier terreinen, te weten een huishouden voeren, verplaatsen in een woning, lokaal verplaatsen en medemensen ontmoeten en op deze wijze mogelijk maken dat sociale verbanden worden opgebouwd”.

Stand van zaken:

“De gemeente voert sinds 2007 de Verordening maatschappelijk ondersteuning uit. Daarnaast faciliteert de gemeente organisaties die ondersteuning bieden aan mensen met een beperking...”

Actuele ontwikkelingen:

“De decentralisatie van de begeleidingsfunctie AWBZ geven wij vorm aan de hand van de patronen en elementen die randvoorwaardelijk zijn voor de doorontwikkeling naar een nieuw systeem van maatschappelijke ondersteuning. Dit wordt verder uitgewerkt in verschillende praktijkwerkplaatsen.”

Conclusie:

In de verschillende beleidsdocumenten wordt ingezet op een gekantelde organisatie om vorm te geven aan de Wmo in het licht van de decentralisaties en de bezuiniging. Er wordt ingezet op een organisatie die van “Aanbod staat centraal”, gaat naar “De burger staat centraal”. De doelen zijn “smart” geformuleerd en het proces om tot de doelen te komen staat helder geformuleerd. De organisatie is bezig met het verandertraject waarin 2012 het omslagjaar is.

Aanbeveling:

Draag zorg voor waarborgen dat in de praktijk de kanteling ook daadwerkelijk gemaakt wordt. Hiervoor is het belangrijk om de cliënt goed in beeld te krijgen en te houden.

1c. Welke prestaties worden geleverd?

Voorzieningen, diensten, producten. Dit is een opsomming en daarom is de beantwoording opgenomen in bijlage 2.

Specifiek wordt hieronder de Eigen Kracht Conferentie uitgelicht, omdat dit een aparte positie inneemt. De gemeente ziet dit instrument niet als een voorziening. De RKC meent daarentegen dat dit wel zo gezien zou kunnen worden en een meerwaarde biedt bij de verandering van aanbodgericht naar klantgericht denken en handelen. Om deze reden is onderstaand tekstgedeelte hier opgenomen.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

Eigen Kracht Conferentie

De Eigen Kracht Conferentie (EKC) is een voorziening waarbij er van de eigen kracht en de eigen regie wordt uitgegaan. Het is een integraal instrument omdat kwetsbare burgers geholpen worden zelf hulp te organiseren via hun eigen netwerk, zoals familie en/of burens. Naast de eigen kracht wordt hiermee ook het actieve burgerschap aangesproken. Dit zijn twee van de drie pijlers van het nieuwe beleid. Het kan zijn dat voorzieningen niet nodig zijn, als de oplossing gevonden kan worden in het eigen netwerk. De EKC is door de gemeente Haarlem niet opgenomen als individuele voorziening, omdat zij dit ziet als onderdeel van prestatieveld 3, welke vooral gaat over informatievoorziening. In de nota en het uitwerkingsprogramma “Samen voor elkaar” is de EKC niet als nieuw beleid opgenomen. Middels een motie vanuit de raad is de subsidie voor twee Eigen Kracht Conferenties uitgebreid naar tien per jaar. De gemeentelijke organisatie geeft aan dat er recent ambtelijk overleg is gevoerd met de uitvoerende organisatie: “Vanwege het succes zal MEE een aanvraag voor max. 5 extra Eigen Kracht Conferenties voor 2013 indienen.” De EKC worden gezien als duur (± € 4000). Daar staat tegenover dat waar mensen hulp krijgen vanuit hun netwerk, hiervoor geen hulpverleners hoeven worden te betaald.

Conclusie:

De Eigen Kracht Conferentie is niet opgenomen in het nieuwe beleid “Samen voor elkaar”. De Eigen Kracht Conferentie wordt als voorziening wel in toenemende mate ingezet.

Aanbeveling:

Maak de EKC onderdeel van beleid. Wellicht is dit eenvoudiger in te passen door de EKC onder te brengen bij prestatieveld 6, of anders prestatieveld 1 (sociale samenhang en leefbaarheid, streven van professionele inzet naar vrijwillige inzet). Het gaat vooral om de praktische inpassing in beleid, waarbij integraliteit voorop staat.

- Evalueer de EKC op het resultaat, waarbij wordt gekeken in hoeverre de zelfredzaamheid van de cliënt op de langere termijn is toegenomen.
- Onderzoek of het mogelijk is om het eigen netwerk van de cliënt te vergroten op een andere wijze dan via de dure EKC's. Neem dit tegelijkertijd mee met de twee voorgaande aanbevelingen.
- Neem in subsidieafspraken ook commerciële aspecten mee en zorg dat bij afname van grotere aantallen ook een schaalvoordeel wordt meegenomen in de prijs.

1d. Kwaliteit van de uitvoering

De cliënt is tevreden.

Om de tevredenheid van de cliënt te peilen laat de gemeente Haarlem jaarlijks onder de cliënten van de Wmo-voorzieningen een tevredenheidsonderzoek uitvoeren. In december 2012 is een overzicht van de cliënttevredenheidsonderzoeken over de jaren 2007 tot en met 2011 verstrekt aan de raad. Dit onderzoek wordt ook in andere gemeenten uitgevoerd, waarmee de resultaten vergeleken kunnen worden. De resultaten (2011) uit de referentiegroep worden tussen aanhalingstekens (..) aangegeven. Waar dit niet wordt aangegeven zijn er geen gegevens van de referentiegroep beschikbaar.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

De vragen die aan de cliënten⁷ uit het onderzoek zijn voorgelegd hebben betrekking op vijf deelgebieden, namelijk: toegang tot ondersteuning, hulp bij het huishouden, overige voorzieningen, meedoen aan de maatschappij en de Wmo-raad.

De meerderheid van de cliënten die voorzieningen ontvangen zijn 75 jaar en ouder: 59% (56%) en het meest wordt gebruik gemaakt van de hulp bij het huishouden: 62% (68%).

Toegang tot de ondersteuning

In de gemeente Haarlem geven respondenten een gemiddeld rapportcijfer van 6,9 (7,4) voor de aanvraagprocedure. Er is gevraagd of bij de aanvraagprocedure rekening is gehouden met de persoonlijke situatie. 79% (88%) geeft aan dat hiermee veel of redelijk rekening is gehouden. Ook is gevraagd of er bij de aanvraagprocedure gekeken is of er nog andere hulp of ondersteuning nodig was. 54% (49%) geeft aan dat dit zo is. Het meest tevreden zijn de respondenten over de deskundigheid van de medewerker (90%). Relatief het minst tevreden is men over de informatie over de afhandeling. 80% is hier (zeer) tevreden over. De wachttijd tussen aanvraag en het daadwerkelijk verkrijgen van hulp heeft de meeste invloed op de tevredenheid over de aanvraagprocedure. In de gemeente Haarlem geeft 72% (89%) aan (zeer) tevreden te zijn over de wachttijd. 28% (11%) geeft aan hier (zeer) ontevreden over te zijn.

Hulp bij het huishouden (HBH)

Respondenten geven een gemiddeld rapportcijfer van 7,6 (7,8) voor de HBH. 87% (84%) van de cliënten die HBH in natura ontvangen bezit een exemplaar van het zorgplan. 58% (49%) van de cliënten met een zorgplan ervaart dat de werkafspraken uit het zorgplan nooit met hen besproken werd. Wat betreft de tevredenheid over de medewerkers zijn de cliënten het meest tevreden over de aandacht en interesse die medewerkers hebben: 96%. Relatief is men het minst tevreden over de kwaliteit van het schoonmaakwerk, ofschoon 89% is hier (zeer) tevreden over is.

Wmo-voorzieningen inclusief collectief vervoer

Respondenten geven een gemiddeld rapportcijfer van 7,2 (7,5) voor de totale tevredenheid over het Wmo-hulpmiddel(en). Van de ondervraagde cliënten geeft 21% (20%) aan een scootmobiel te hebben. 7% (2%) daarvan geeft aan de scootmobiel “niet” te gebruiken en 4% (5%) zelden. 41% (37%) van de respondenten maakt gebruik van het collectief vervoer. Zij geven hiervoor een gemiddeld rapportcijfer van een 7,2 (7,1). Het meest positief zijn de cliënten over het gemak van bestellen. 95% is hier (zeer) tevreden over. Het minst tevreden is men over de omrijtijden, ofschoon 73% is hier (zeer) tevreden over is.

Meedoen aan de maatschappij

47% (44%) van de cliënten geven aan dat zij “vaak” of “soms” een probleem ervaren met de fysieke toegankelijkheid van openbare gebouwen. Voor de openbare ruimte is dit 65% (63%). Wat betreft de mantelzorg geeft 41% (46%) van de ondervraagde cliënten aan momenteel hulp van een naaste te ontvangen. Van de cliënten jonger dan 65 jaar geeft 46% (50%) aan dat zij mantelzorg ontvangen. Voor cliënten ouder dan 65 jaar is dit 40% (46%). Wat betreft het zelfstandig kunnen blijven wonen, geeft

⁷ SGBO tevredenheidonderzoek 2011

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

51% aan dat de ondersteuning/het hulpmiddel veel bijdraagt. 27% geeft aan dat dit “redelijk” bijdraagt, 8% nauwelijks en 13% zegt dat het “niet” bijdraagt.

Wmo-raad

21% (30%) van de cliënten heeft wel eens gehoord van de Wmo-raad. Van deze groep heeft 38% voor het eerst hiervan gehoord via de gemeente/het Wmo-loket.

Conclusie

Over het algemeen scoort de tevredenheid over de Wmo-voorzieningen in de gemeente Haarlem met 7,2 iets onder het landelijk gemiddeld, waar een 7,5 wordt gescoord. De meerderheid van de cliënten die voorzieningen ontvangen zijn 75 jaar en ouder. Bij 79% wordt bij de aanvraagprocedure rekening gehouden met de persoonlijke situatie. Om van aanbodgericht naar vraaggericht te gaan is het van belang om dit te weten. Voor de vraaggerichte aanpak is het van belang om goed te kijken naar de ondersteuningsbehoefte en niet automatisch een voorziening toe te kennen. Voor 54% van de cliënten geldt dat hier naar gekeken is. Het meest wordt gebruik gemaakt van hulp bij het huishouden en het collectief vraagafhankelijk vervoer. 13% van de cliënten met HBH heeft geen zorgplan. Voor 58% van de cliënten geldt dat de werkafspraken niet met hen doorgenomen worden.

Een belangrijk instrument voor kwaliteit is het zorgplan. Dit instrument wordt niet volledig benut. Om de betrokkenheid en daarmee ook de eigen regie van de cliënten te verhogen is het zorgplan een allereerste voorwaarde, maar dan moet het daarna ook nog wel besproken worden.

Wat betreft het zelfstandig kunnen blijven wonen, geeft 8% aan dat de voorziening nauwelijks en voor 13% geldt dat het “niet” bijdraagt.

Er zijn weinig cliënten (21%) op de hoogte van het bestaan van de Wmo-raad, ook is dit aanzienlijk lager dan landelijk (30%).

Aanbevelingen:

- Houdt bij de aanvraagprocedure meer rekening met de persoonlijke situatie. Een persoonlijk gesprek aangaan met de cliënt kan dit verbeteren. Benut dit gesprek om de ondersteuningsbehoefte goed in kaart te brengen;
- Maak meer gebruik van de zorgplannen en betrek cliënten bij de werkafspraken;
- Stel een onderzoek in waarom het zorgplan zo weinig wordt gebruikt en waarom, als het wordt gebruikt, de cliënt zo weinig wordt betrokken;
- Onderzoek waarom voorzieningen zo weinig bijdragen aan het zelfstandig blijven wonen en formuleer hier verbeterpunten voor;
- Overweeg een digitaal zorgdossier in te voeren. Dit verhoogt de betrokkenheid van zorgverleners en cliënt en zorgt voor een efficiëntere afstemming tussen verschillende betrokkenen;
- Zorg samen met de Wmo-raad voor meer bekendheid van deze raad.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

*Er is een klachtenprocedure.*⁸

Voor cliënten is het belangrijk om met hun klachten ergens terecht te kunnen. Daarnaast is het van belang dat de cliënten dit kunnen doen bij een onafhankelijke instantie. Vaak is er een afhankelijkheidsrelatie tussen cliënten en de aanbieder van voorziening. Dit maakt dat mensen minder snel bereid zijn tot het indienen van een klacht en vaak bang zijn dat dit effect heeft op de relatie en de prestatie. In het tevredenheidonderzoek (2011) komt naar voren dat 22% aangeeft bang te zijn dat dit zich tegen hen keert. Een klacht kan gezien worden als service naar de klant, maar heeft ook een lerend effect voor een organisatie. Dit is zeker het geval als er een transitie is ingezet van aanbod- naar vraag/cliëntgerichtheid.

Het hebben van een klachtenprocedure is een wettelijke verplichting. De gemeente Haarlem heeft dit belegd bij de opdrachtnemer. Iedere opdrachtnemer heeft zijn eigen klachtenprocedure en handelt zelf de klachten af. De gemeente informeert de burgers hier onder andere tijdens huisbezoeken over. Daarnaast informeren bijvoorbeeld aanbieders van HBH de cliënten onder andere via de cliëntenmap en eigen folders. In het programma van eisen van de offerte HBH is de klachtenafhandeling opgenomen. Hierin is, anders dan bij het collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV), niet in een onafhankelijke klachtenprocedure voorzien. In de Bestuursovereenkomst OV-taxi/CVV (zie ook deelvraag 3) zijn onder andere de kosten en baten voor het in stand houden van een onafhankelijke klachtenlijn opgenomen. In de folder “OV-taxi” wordt aangegeven waar men terecht kan met klachten. Dit een onafhankelijk klachtenlijn is van de provincie Noord-Holland. Deze klachtenlijn heeft een goede bereikbaarheid aangezien deze ook op zaterdag en in de avonden te bereiken is.

De gemeentelijke organisatie is gevraagd naar de onafhankelijkheid van de klachtenafhandeling. Als antwoord hierop werd aangegeven dat als een burger er niet uitkomt met de betreffende organisatie men altijd bij de klachtenprocedure van de gemeente terecht kan. Ook met vragen over waar en hoe een klacht ingediend kan worden, kunnen cliënten altijd bij de gemeente terecht. Er is, volgens de gemeente, een onafhankelijke en objectieve procedure ingericht voor afhandeling van klachten. Klachten kunnen schriftelijk worden ingediend op het daarvoor ontworpen formulier. Via o.a. internet (<http://www.haarlem.nl/contact/ik-heb-een-klacht>) kan dit formulier opgevraagd en/of gedownload worden. Er wordt altijd contact opgenomen met de klager en de klager krijgt antwoord op een klacht, aldus de gemeente. De Wmo-raad heeft n.a.v. de uitkomst van het cliëntentevredenheidonderzoek ook al eens een vraag gesteld over de klachtenprocedure. In dit onderzoek werd door 27% van de respondenten aangegeven dat indienen van een klacht wel erg ingewikkeld is. Hierop zijn de formulieren nog eens gescreend op gebruiksvriendelijkheid. Bij het nalopen van de formulieren via de aangegeven gemeentesite, bleek dat er geen formulieren specifiek ingericht zijn voor de Wmo. Ook is er geen algemeen formulier waarop men zijn klacht over de Wmo (voorzieningen) kwijt kan.

Uit het cliëntentevredenheidonderzoek van 2011 komt naar voren dat, wat betreft de klachten en bezwaren, 19% aangeeft een reden te hebben tot klagen. 32% hiervan heeft daadwerkelijk een klacht heeft ingediend en 57% van deze laatste groep is (zeer) ontevreden over de wijze van de behandeling van de klacht of het bezwaar. 55% is (zeer) ontevreden over de snelheid van de behandeling. Aan degenen die officieel een klacht hebben ingediend is gevraagd bij welke instantie zij dit hebben gedaan. Het overgrote deel, 48%, heeft een klacht bij de gemeente ingediend. 21% via het CAK (eigen bijdrage rekeningen), 12% via Loket Haarlem, 9% bij de zorgaanbieder, 5% via CIZ en 5% via de leveran-

⁸ Cliëntenorganisaties achten het van belang dat klachten door een onafhankelijke partij worden beoordeeld.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

cier van de hulpmiddelen. De klachten zijn voor 45% schriftelijk, voor 36% telefonisch, voor 17% per email en voor 2% mondeling ingediend.

Volgens de Wmo-raad en Stichting 't WEB klagen mensen niet veel, omdat zij de juiste weg niet kennen om een klacht in te dienen, maar ook omdat ze denken dat er toch niets mee gedaan wordt.

Conclusie:

Er zijn meerdere klachtenprocedures. Deze zijn in eerste instantie bij de opdrachtnemer belegd. Bij de OV-taxi is een onafhankelijke klachtenafhandeling bij de provincie Noord-Holland ondergebracht. De gemeente geeft aan dat er een onafhankelijke en objectieve procedure is ingericht voor afhandeling van klachten. De website waarnaar wordt verwezen is niet ingericht voor de afhandeling van klachten over de Wmo (voorzieningen).

Aanbeveling:

Bekijk klachten vooral als onbetaald advies. Investeer daarom in een goed toegankelijke en onafhankelijke procedure. Zeker in het licht van de bezuinigingen en decentralisaties is het belangrijk om de klachtenprocedure zo laagdrempelig mogelijk te houden. Loop op de bovengenoemde punten de procedure voor de klachtenafhandeling nog eens door en kijk waar verbeterpunten mogelijk zijn.

1f. Hoe worden door de gemeente de resultaten gemeten?

De gemeente heeft inzichtelijk hoe de zelfredzaamheid bepaald wordt.

De zelfredzaamheid is in de nota "Samen voor elkaar" onderverdeeld in drie groepen: volledig zelfredzame burgers, burgers met tijdelijk of beperkt regieverlies en burgers met langdurig of permanent regieverlies. De mate van zelfredzaamheid bepaalt welke vormen van ondersteuning en in welke intensiteit die wenselijk of noodzakelijk is. Deze indeling in doelgroepen is de basis waarop de gemeente Haarlem de transitie van het sociale domein vorm geeft.

Volledig zelfredzaam (80%)	Tijdelijk of beperkt regieverlies (15%)	Langdurig of permanent regieverlies (5%)
– De zelfredzaamheid is voldoende tot goed; – Betrokkene heeft geen zorgbehoefte of er is in voorzien; – Ondersteuning of begeleiding is niet nodig of is er voldoende.	– Beperkte zelfredzaamheid. Situatie is stabiel, maar minimaal toereikend; – Betrokkene voorziet gedeeltelijk zelf in de zorgbehoefte; – Ondersteuning of begeleiding kan beter.	– Betrokkene is niet zelfredzaam. Situatie verslechterd als er niet wordt ingegrepen; – Betrokkene heeft een grote zorgbehoefte en kan daar niet zelf in voorzien; – Extra ondersteuning of begeleiding is noodzakelijk.

De zelfredzaamheid wordt deels gemeten via cliëntentevredenheidsonderzoeken van het SGB0 in de vorm van vragen over het "meedoen aan de maatschappij". In het onderzoek van 2011 is gekeken naar "toegankelijkheid van openbare wegen en gebouwen, mantelzorg, meedoen aan de maatschappij en (langer) zelfstandig blijven wonen" (Zie ook de beantwoording van deelvraag 1d). De Wmo-raad en Stichting 't WEB zouden graag een 0-meting zien: "Wordt het goedkoper door de inzet van burgers? Wordt de kwaliteit van leven er beter op? Wat lost het op?" "In een overgangssituatie, zoals nu het

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

geval is, is het belangrijk om goed te monitoren”, aldus beiden. Als er beleid wordt uitgezet moet het gemonitord worden. Het uitgangspunt, dat “als mensen niet klagen het dan goed gaat”, is iets wat je niet zou moeten willen; zeggen de vertegenwoordigers van deze raden.

Conclusie:

De gemeente heeft de zelfredzaamheid onderverdeeld in groepen en de mate van zelfredzaamheid benoemd. Hierover heeft geen nulmeting plaatsgevonden.

Aanbeveling:

Zorg voor een nulmeting van de zelfredzaamheid en monitor de veranderingen door elk jaar de scores bij te houden. Dit kan bijvoorbeeld beoordeeld worden via de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM). Deze matrix kent elf domeinen, dit zijn: Financiën, Dagbesteding, Huisvesting, Huiselijke relaties, Geestelijke gezondheid, Lichamelijke gezondheid, Verslaving, Activiteiten Dagelijks Leven, Sociaal netwerk, Maatschappelijke participatie, en Justitie.

De meetbaarheid is vastgelegd en de resultaten inzichtelijk.

De gemeente Haarlem doet regelmatig onderzoek naar de resultaten van het uitgevoerde beleid. Het jaarlijkse cliëntenvredensonderzoek is reeds eerder behandeld. Hieronder worden per alinea de diverse onderzoeken besproken. Achtereenvolgend gaat het hier om:

- Heronderzoek naar het gebruik van de scootmobiels, de scootmobielpools;
- Onderzoek naar de stapeling van effecten van bezuinigingen en stelselherzieningen;
- Onderzoek om een beeld te krijgen van de situatie van de ouderen in de stadsdelen;
- Evaluatie BUUV;
- Controle cliënten met een PGB voor de hulp bij het huishouden.

Naar aanleiding van uitkomsten uit onderzoek zijn er verschillende verbeterprogramma's opgestart. Deze worden na de bespreking van de onderzoeken besproken.

Heronderzoek naar het gebruik van de scootmobiels, de scootmobielpools

Uit de landelijke benchmark Wmo van 2010 blijkt dat de populariteit van de scootmobiel zich vertaalde in een toenemend aantal uitgegeven scootmobielen. Ter uitbreiding van het onderzoek is er in 2011 gevraagd naar het daadwerkelijk gebruik van de scootmobiel in de gemeente Haarlem. Daarin geeft 7% van de respondenten aan de scootmobiel niet te gebruiken en 4% zelden. Hierop is de gemeente Haarlem een heronderzoek gestart naar het gebruik van de scootmobielen. Het heronderzoek beoogde “een efficiënter inzet van de scootmobiels en een grotere tevredenheid van gebruikers door versneld inzetten van kantelingsgericht huisbezoek”, aldus het raadsstuk. Over de wijze waarop dit is uitgevoerd zijn kritische raadvragen gesteld. De gemeente heeft de resultaten en wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd gecommuniceerd met de raad via een raadsbrief aan de commissie Samenleving. Ook de Wmo-raad en Stichting 't WEB is kritisch over de wijze waarop dit heronderzoek is uitgevoerd.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

Zij zeggen hierover:

De leverancier had hier een te grote en zakelijke rol in. Voor 80% van de bezitters van een scootmobiel was dit een terechte actie, maar voor 5% niet. Deze laatste groep wordt te weinig in het zicht gehouden. Hier gaat het vaak fout. Er was geen enkele keuzevrijheid en er is te weinig op maat gewerkt. Voor de meeste mensen is de scootmobiel een vervoermiddel en in die gevallen is de vervanging te verdedigen, maar voor een aantal mensen is het ook een hulpmiddel. Als voorbeeld wordt iemand genoemd die voor haar beperking zowel een op hoogte verstelbare stoel nodig heeft als een goede vering. In eerste instantie kreeg zij de standaardvoorziening, die voor haar volstrekt niet adequate was. Vervolgens moest ze uit één van beide mogelijkheden kiezen, maar ze had beide nodig als compensatie voor haar beperking. Dit werd niet gezien en erkend door de beoordelaar. Deze miste op dit gebied inleving en deskundigheid. De Wmo-raad vindt het belangrijk dat er van deze, voor alle partijen belangrijke gesprekken, een verslag wordt gemaakt, zodat inventarisatie van persoonlijke kenmerken, de indicatie en de uitvoering meetbaar en toetsbaar gemaakt kan worden.

De gemeente heeft naast het heronderzoek naar de scootmobiel ook ingezet op scootmobiel pools. Ook hier was het doel het verhogen van efficiënter gebruik, maar daarnaast ook het inzetten op een verschuiving van individuele- naar collectieve voorzieningen. Mede beoogd effect is “het op gang brengen van het bewustwordingsproces van de kanteling van productgericht naar de eigen kracht, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid”, zo staat te lezen in het raadsstuk. De rekenkamercommissie vraagt zich af of dit wel zo gesteld kan worden. Zijn de scootmobiel pools wel een instrument voor bewustwording? Dit zal zeker afhangen van de communicatie over dit instrument. Als men dit niet goed communiceert, zal men het eerder zien als een bezuiniging.

Onderzoek naar de stapeling van effecten van bezuinigingen en stelselherzieningen.

De G32⁹ heeft in 2011 een onderzoek laten uitvoeren naar de stapeling van effecten van bezuinigingen en stelselherzieningen. Deze stapeling doet zich vooral voor in gezinnen waar sprake is van een meervoud aan problemen. In deze gezinnen zijn veel voorzieningen nodig en is een integrale aanpak van wezenlijk belang¹⁰. Uit het onderzoek kwam naar voren dat bijna 4200 huishoudens twee regelingen nodig hebben, meestal gaat het om de combinatie Wet werk en bijstand en de Haarlem Pas, licht huishoudelijke hulp en andere Wmo-voorzieningen. 2722 huishoudens maken gebruik van drie regelingen of meer. Dit komt relatief vaak voor bij jongere eenoudergezinnen. De gemeente Haarlem is een monitoring gestart naar de effecten van stapeling. De gemeente Haarlem heeft gegevens nodig per huishouden om uitspraken te kunnen doen over stapeling en gebruik van voorzieningen en dit bestand is nog niet compleet en ook afhankelijk van derden, zoals de belastingdienst, jeugdzorg en het UWV voor informatie over uitkeringen.

De Wmo-raad en Stichting 't WEB zien de stapeling van kosten als een aandachtspunt. Het is een groep die de hand niet op wil houden, maar een groeiend aantal gaat het niet meer redden. Overal zijn er kleine bedragen te betalen, die bij elkaar opgeteld flink oplopen. Het inkomensniveau daalt, terwijl de kosten niet in zicht zijn. Er komt met de decentralisaties een onderscheid in verzorging en verpleging. De Wmo-raad maakt zich zorgen dat er op die manier een stapeling in functies gaat plaatsvinden. Dit zou de regeling onnodig duur maken.

⁹ Het G32-stedennetwerk is een netwerk van bestuurders van 34 (middel)grote steden gericht op gezamenlijke belangenbehartiging en kennisdeling (www.g32.nl).

¹⁰ Nota “Samen voor elkaar”.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

Onderzoek om een beeld te krijgen van de situatie van de ouderen in de stadsdelen.

Via vrijwilligers van welzijnsinstellingen neemt de gemeente Haarlem huisbezoeken bij 75-plussers af. Er wordt hierbij informatie gegeven over de voorzieningen die er in Haarlem zijn voor 75-plussers. Daarnaast worden een aantal vragen gesteld om een beeld te krijgen van de situatie van de ouderen in de stadsdelen. In 2010 is door het team Wmo-voorzieningen gevraagd aan de afdeling Onderzoek en Statistiek om de resultaten van de vragenlijsten in een overzichtelijk perspectief te plaatsen¹¹. Hierbij zijn de resultaten tussen 2006 en 2009 van alle buurten samengevoegd en is er een vergelijking gemaakt tussen de stadsdelen. De resultaten van de vragenlijsten zijn onderverdeeld in de categorieën wonen, voorzieningen in de buurt, gezondheid, mobiliteit, contacten, financiële regelingen en zorgvoorzieningen, daginvulling. Er is rekening gehouden met de achtergrond van de respondent. Het rapport is openbaar en gepubliceerd op de daarvoor bestemde kanalen.

Evaluatie BUUV

Er is een dienstenmarktplaats (BUUV) die de gemeente Haarlem samen met achttien maatschappelijke partners in november 2010 is gestart. De doelstelling van BUUV is tweeledig: enerzijds moet het bijdragen aan een toekomstbestendige vorm van hulp bij het huishouden, anderzijds moet het leiden tot meer zelfredzaamheid van burgers en meer sociale cohesie in de wijken. BUUV biedt een platform in de buurt waarbij bewoners zelf hulp kunnen bieden of vragen en bestaat uit een digitaal en een fysiek deel. Het fysieke deel bestaat uit drie parttime sociaal makelaars. Zij begeleiden bemiddeling en stimuleren deelname aan BUUV in de wijk. Ook zorgen zij voor verbinding met maatschappelijke partners. Er zijn fysieke BUUV-plekken in de wijk en er is een mogelijkheid voor telefonisch contact. Het digitale deel bestaat uit een internetsite, www.BUUV.org, waar buurtbewoners terecht kunnen voor vraag en aanbod. Er zijn drie pilotwijken: de Slachthuisbuurt, Parkwijk-Zuiderpolder en het Centrum. Inmiddels is er een evaluatie geweest van de resultaten¹². Er is daarbij gekeken naar de cijfers, de sociale cohesie, zelfredzaamheid, de deelnemers, veiligheid, vraaguitval en spin-offs (oftewel wat er verder uit voortvloeit, wat buiten het BUUV-project valt). De doelstelling: het bijdragen aan een toekomstbestendige vorm van hulp bij het huishouden wordt niet specifiek genoemd als categorie in de evaluatie. Bij vraaguitval wordt hier wel aan gerefereerd, in die zin dat er geschreven staat dat binnen BUUV niet gericht is geworven naar deelnemers die hun hulp bij het huishouden liever door een buurtgenoot laten uitvoeren dan door de huidige betrokken professional. Wel wordt gezien dat hulpvragers die net buiten de regels vallen een helpende hand van een buurtgenoot via BUUV zeer waarderen.

De evaluatie is besproken in het college van B&W en het besluit is ter bespreking aan de commissie Samenleving en ter informatie aan de Wmo-raad gestuurd. In het onderstaande omkaderde stuk is de reactie van de Wmo-raad en Stichting 't WEB op het BUUV-project opgenomen.

¹¹ Huisbezoek Ouderen Vergelijking 2006-2009, augustus 2010.

¹² Evaluatie BUUV, B&W-vergadering 27 september 2011

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

Volgens de Wmo-raad en Stichting 't WEB zijn er veel kritische geluiden op het BUUV-project. Er zou beter ingezet kunnen worden op bestaande instellingen. Deze verrichten vaak al veel activiteiten op het gebied van vrijwillige inzet van burgers en diensten. Wat met BUUV gedaan wordt, is een extra laag creëren. Gesubsidieerde instellingen zien het als een bedreiging voor de subsidierelatie. Het wordt gevoeld als concurrentie tussen BUUV en de instellingen. BUUV klinkt als een mooi verhaal, maar men wil liever eerlijk horen waar het project voor bedoeld is. Het wordt veelal gezien als een bezuiniging op bijvoorbeeld de huishoudelijke hulp. Dit zat eerst wel in het project, maar is er nu uitgehaald. De Wmo-raad maakt zich zorgen over het voornemen om BUUV terug te geven aan de stad, zoals nu het plan is, omdat er nog onvoldoende gedaan is aan de mentaliteitsverandering van de “burger” en het nog geen automatisme is er voor elkaar te zijn. Bij de evaluaties van BUUV worden de conclusies gemakkelijk naar de gemeente zelf toegeschreven. Het succes wat de gemeente voelt, wordt niet op dezelfde manier gedeeld door de instellingen. BUUV is bedoeld voor alle burgers. De Wmo-raad zou liever zien dat BUUV gericht wordt op matches van kwetsbare burgers en dat het meer zou aansluiten op bestaande organisaties. Ook zouden zij graag alle matches geëvalueerd zien. Voor de Wmo-raad is de bijvoorbeeld de borging van de veiligheid bij matches een punt van zorg.

Controle cliënten met een PGB voor de hulp bij het huishouden.

Ieder jaar vindt er in het kader van de doelmatigheid en rechtmatigheid controle plaats naar de cliënten met een PGB voor de hulp bij het huishouden. Hierbij werd altijd een steekproef van 4% gehanteerd. Bij het vaststellen van de Verordening Individuele Voorzieningen 2010 is met diverse partijen gesproken. Hierbij kwam de controle en terugvordering van het PGB naar voren. Hierop is besloten om een 100% controle uit te voeren bij alle cliënten met een PGB voor de hulp bij het huishouden. In februari 2012 is een brief naar de raad gegaan, waarin de resultaten over het jaar 2010 vermeld zijn. Zo bleek 19% van het uitgekeerde budget niet gebruikt te zijn of verkeerd aangewend. Het gaat om een aanzienlijk bedrag dat de gemeente teruggestort heeft gekregen. Veel cliënten kunnen hulp goedkoper inkopen (€ 15,00 i.p.v. € 20,00) dan de gemeente dit kan via instanties. Cliënten die gebruik maken van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) voor de administratieve afhandeling hebben een 100% kloppende administratie. Er zijn op basis van de uitkomsten aanpassingen op het beleid gedaan, zoals het promoten van het laten uitvoeren van de administratie door de SVB. Ook in 2011 werd er een 100% controle gedaan.

Verbeterprogramma's

De gemeente Haarlem onderneemt in de uitvoering acties die leiden tot verbetering en/of aanpassingen. Er zijn quick win's geformuleerd via het heronderzoek scootmobiele, het vormen van scootmobielpools en via de controle op de PGB's huishoudelijke hulp. Een ander voorbeeld is de aanpak van de aanbesteding voor het collectief vraagafhankelijk vervoer of ook wel de OV-taxi. De klanttevredenheid over dit product was niet goed, zo bleek uit allerlei onderzoek. Op dit product was een duidelijk kwaliteitsverbetering nodig. De gemeenten en provincie zijn met een andere aanbieder in zee gegaan, de BIOS-groep. Deze verzorgt sinds twee jaar de OV-taxi, wat geresulteerd heeft in een verbetering van de kwaliteit. Inmiddels wordt er zelfs boven de norm van 92% op tijd gereden. Het succes van de OV-taxi leidt tegelijkertijd ook weer tot een nieuw probleem namelijk dat de kosten van dit product enorm zijn gestegen. Ook heeft de gemeente een verbetering doorgevoerd over de aanpak van doorlooptijden van een aanvraag tot en met de beschikking. Wegens gebrek aan capaciteit door onder andere bezuinigingen liepen de doorlooptijden op tot boven de wettelijke termijn van acht weken. Dit

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

is gemeld in de reguliere P&C cyclus. In 2012 is een project “wegwerken achterstanden” ingezet. De ambtelijke capaciteit is tijdelijk uitgebreid om de achterstanden in te lopen en na accordering van de nota formatie-uitbreiding is geworven voor vast personeel. In de verdere loop van 2012 zijn de achterstanden weggewerkt. Door de gemeentelijke organisatie wordt aangegeven dat zij continue werken aan verbeteringen door in de gesprekken met de contractuele partners aandacht te besteden aan knelpunten. Deze knelpunten kunnen onder andere naar voren komen in de cliëntentevredenheidonderzoeken.

Conclusie:

Er wordt veel onderzoek verricht naar de uitvoering van het beleid. De inzichtelijkheid van de resultaten is niet altijd even duidelijk. Het is van belang om het proces van de kanteling goed te monitoren. Er komt niet goed uit naar voren hoe men dit in de praktijk doet. De gemeente werkt aan verbeterprogramma's, die quick win's genoemd worden. Dit verbloemt dat het oppakken van deze verbeterpunten pas op gang komt nadat overduidelijk is dat er iets niet in orde is. Dit geldt voor de OV-taxi, voor het gebruik van de scootmobiel, maar ook voor de problemen rondom het PGB. Dat dit is opgepakt is niet dankzij goede monitoring van de uitvoering van beleid, iets dat door de term “quick win” wel gesuggereerd wordt.

Het lijkt er op dat de doelstelling van een toekomstbestendige vorm van hulp bij het huishouden niet meer in zijn geheel binnen de doelstellingen van BUUV past. De resultaten van BUUV op dit gebied zijn niet specifiek geëvalueerd. De indruk ontstaat dat deze doelstelling ook geen streven meer is binnen BUUV. Heel duidelijk is men hierover niet, terwijl dit juist een belangrijk punt voor de raad is.

Eén van uitkomsten van het onderzoek naar het gebruik van het PGB was dat cliënten zelf aanzienlijk goedkoper kunnen inkopen. Ook is er sprake van een 100% correcte administratie als de administratie door de SVB wordt gedaan. De kans op fraude is dan tot nul gereduceerd.

Aanbevelingen:

- Zorg voor meer monitoring als continue proces in plaats van een onderzoek in te stellen als het niet goed gaat. Monitor ook op de zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid en eigen regie.
- Maak een gelijkwaardige keuze mogelijk tussen het gebruik van het PGB voor huishoudelijke hulp en zorg in natura. Mensen kunnen zelf goedkoper inkopen. Door de administratie door de SVB te laten uitvoeren is er 100% correcte administratie. Controle op misbruik is dan niet nodig. Dit levert een besparing op qua financiën, tijd en minder regeldruk.
- Zorg er voor dat helder wordt of de doelstelling “toekomstbestendige vorm van hulp bij het huishouden”, nog steeds past binnen het project BUUV. Zo niet, onderzoek of deze doelstelling op een andere manier invulling dient te krijgen.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

2.2 Verstrekking van de voorzieningen

In deze paragraaf wordt deelvraag 2 behandeld: "Hoe wordt met de verstrekking van de voorzieningen omgaan?" Bij de beantwoording staat de mate van keuzevrijheid voor de cliënt centraal.

2a. Hoeveel keuzevrijheid is er voor de cliënt?

- *De cliënt kan kiezen tussen zorg in natura en het persoonsgebonden budget;*
- *Er is keuze tussen een dienst of product;*
- *Er is keuze tussen verschillende zorgaanbieders;*
- *Er is keuze tussen verschillende producten.*

In deze onderzoeksvraag zijn de verschillende normen bij elkaar genomen, zodat dit de leesbaarheid bevordert.

- *De cliënt kan kiezen tussen zorg in natura en het persoonsgebonden budget;*
- *Er is keuze tussen een dienst of product;*
- *Er is keuze tussen verschillende zorgaanbieders;*
- *Er is keuze tussen verschillende producten.*

De Wmo geeft de cliënt het recht op keuzevrijheid. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en sport (VWS) zegt het volgende hierover, namelijk:

“de gemeente maakt de burger attent op het bestaan van het persoonsgebonden budget (PGB). De burger krijgt informatie over de mogelijkheid om te kiezen tussen de voorziening in natura en een PGB en het moment waarop die keuze gemaakt kan worden. Deze informatie krijgt de burger als vast onderdeel van een aanvraag voor een voorziening aangeboden”.

De bedoeling van de Wmo is dat de invulling van het PGB-beleid tot een werkelijke keus leidt tussen hulp in natura of een PGB en dat dit niet gestimuleerd of ontmoedigd wordt. Een PGB betekent voor de burger eigen regie en eigen verantwoordelijkheid en geeft individuele keuzemogelijkheden en vraagsturing. Daarmee vergroot het ook de zelfredzaamheid en participatie, aldus het ministerie van VWS.

Ten aanzien van de voorzieningen worden er door de gemeente Haarlem verschillende keuzemogelijkheden geboden. Zo zijn er twee verschillende vormen van te verstrekken voorzieningen. Het gaat hierbij om de keuze tussen een voorziening in natura of een PGB. Het verschil tussen beide is dat bij een voorziening in natura het gaat om een “daadwerkelijke levering van een voorziening of dienst”. Bij een PGB gaat het om een “geldbedrag bedoeld om zelf hulp bij het huishouden (HBH) in te kopen bij een zorgaanbieder of om een voorziening aan te schaffen bij een leverancier”.¹³

Onder de respondenten van het cliëntenvredenheidsonderzoek (2011) ontving de grootste groep HBH, namelijk 62%. In het cliëntentevredenheidsonderzoek is gevraagd of cliënten weten dat ze zelf kunnen kiezen van welke zorgaanbieder ze hulp bij het huishouden willen ontvangen. 34% (34%) geeft aan een keuze voorgelegd te hebben gekregen uit verschillende leveranciers. Ook is gevraagd of men weet dat

¹³ Uitvoeringsregels individuele voorzieningen Wet maatschappelijk ondersteuning gemeente Haarlem, 2010.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

men een keuze heeft tussen een persoonsgebonden budget (PGB) en zorg in natura, 78% (82%) is daarvan op de hoogte, 22% (18%) dus nog niet. Het aandeel cliënten dat een PGB heeft voor hulp bij huishouden is 27% (25%)¹⁴. De gemeente heeft zes verschillende zorgaanbieders gecontracteerd waar burgers HBH in natura kunnen afnemen. Met betrekking tot de keuzevrijheid van klanten is in de offerte bij de aanbesteding HBH opgenomen dat de gemeente Haarlem geen afnamegaranties biedt.

Een PGB wordt verstrekt voor HBH, woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen. Bij een PGB is de cliënt vrij in zijn keuze voor wat betreft de leverancier van een bepaalde voorziening of dienst. Bij een dienst kan dit ook afgenomen worden bij familieleden, vrienden of kennissen. Wel zijn er door de gemeente een aantal voorwaarden opgenomen waar de aanvrager/cliënt aan moet voldoen, zoals een pakket van eisen ten aanzien van de voorziening. Hierdoor wordt de kans zo klein mogelijk gemaakt dat een verkeerde voorziening wordt aangeschaft. De PGB-houder is budgethouder en zelf verantwoordelijk voor de besteding van zijn persoonsgebonden budget. Het college kan besluiten om de PGB-houder zich te laten verantwoorden. Recentelijk werd iedereen om een verantwoording gevraagd. Soms vervult de PGB-houder de rol van werkgever, zoals bij de HBH. In deze rol worden aan de cliënt extra aanvullende eisen gesteld. De gemeente biedt de budgethouder de mogelijkheid tot ondersteuning aan in de vorm van modelovereenkomsten en het bijhouden van de salarisadministratie.

In het Besluit maatschappelijke ondersteuning Gemeente Haarlem 2012 zijn bijzondere regels opgenomen over het PGB. Het allereerste punt dat genoemd wordt is dat “op verzoek van de belanghebbende of diens wettelijke vertegenwoordiger, dan wel indien naar het oordeel van het college daarvoor zwaarwegende redenen aanwezig zijn, in plaats van een voorziening in natura, een persoonsgebonden budget kan worden verstrekt”. Dit wijst er op dat het beleid van de gemeente Haarlem primair gericht is op de verstrekking van voorzieningen in natura.

Conclusie:

Opvallende punten zijn dat 22% van de cliënten niet weet dat zij een keuze hebben tussen een PGB en zorg in natura. Een PGB past meer dan zorg in natura bij de uitgangspunten verwoordt door de gemeente Haarlem in de nota “Samen voor elkaar” en het principe van de kanteling.

Aanbeveling:

De gemeente Haarlem kan meer doen om burgers een gelijkwaardige keuze te laten maken tussen een PGB en zorg in natura. Zorg ervoor dat meer mensen op de hoogte zijn van het gebruik van een PGB.

2b. Zijn de keuzes die er zijn, ook werkelijke keuzes voor de cliënt?

- *De gemeente zorgt er voor dat de cliënt is geïnformeerd over de keuzemogelijkheden;*
- *De informatie is voor de cliënt begrijpelijk;*
- *Er is één loket waar cliënten met al hun vragen over Wmo-diensten terecht kunnen;*
- *Regelgeving en administratieve last beperken de keuze niet.*

Goede informatievoorziening (prestatieveld 3) is een essentiële voorwaarde voor de zelfredzaamheid van burgers. Het moet duidelijk zijn welke oplossingen en keuzemogelijkheden er zijn voor hun pro-

¹⁴ Voor Categorie 2 en 3 wordt geen Pgb gegeven i.v.m. het feit dat daar sprake is van regieverlies

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

blemen en hoe ze dit zelf en met eventuele hulp vorm kunnen geven. De gemeente Haarlem heeft de informatievoorziening op verschillende manieren georganiseerd. De informatievoorziening wordt uitgevoerd door diverse gesubsidieerde instanties die de informatievoorziening ieder op hun eigen wijze vorm geven. Het is voor de cliënt niet altijd duidelijk bij wie hij moet zijn, met als gevolg vaak doorverwijzingen, waarbij instanties niet op elkaar ingespeeld zijn. Informatie door de cliënt verstrekt wordt niet hergebruikt.

Het Loket Haarlem is het meest integraal in het bieden van informatie. Sinds 5 december 2011 is er een website www.lokethaarlem.nl die goed bezocht wordt. Ook zijn er diverse locaties in de wijken met loketspreekuren. In Loket Haarlem werken diverse instanties samen. Cliënten worden onderling besproken en oplossingen worden getoetst. Naast Loket Haarlem is er het Centrum voor Jeugd en Gezin, de Brede Centrale Toegang (informatie en hulp aan sociaal kwetsbare mensen), het Gemeentelijk WMO-loket en het Gemeentelijk SZW-loket.

De gemeente Haarlem heeft voor zichzelf al een aantal conclusies getrokken ten aanzien van bestaand beleid. De gemeente constateert zelf in de nota “Samen voor elkaar” dat er sprake is van versnippering van informatie. Loket Haarlem is al meer een integrale aanpak. Ook wordt geconstateerd dat informatie aanbodgericht is en weinig uitgaat van eigen kracht oplossingen. De gevraagde informatie sluit niet altijd aan op wat gevraagd wordt. De Wmo-raad en stichting 't WEB zien meer mogelijkheden bij het preventief geven van informatie. Dit zou beter ingebed kunnen zijn in het beleid.

Ook constateert de gemeente zelf dat er geen uniformiteit is in de informatiesystemen van organisaties, waardoor er dubbeling van informatie ontstaat en versnippering van beheercapaciteit. Verder is er nog nauwelijks de mogelijkheid om volledig digitaal een product af te nemen. Dit maakt het op afstand regelen door bijvoorbeeld kinderen die ver weg wonen erg lastig. Ook trekt de gemeente de conclusie dat de zoektocht van de cliënt door de verschillende instanties er toe kan leiden dat iemand gefrustreerd raakt en afhaakt. Ook leidt het tot niet efficiënt gebruik van informatie. Dit kost extra tijd, levert een onnodige hogere werkdruk en kost ook meer geld.

De gemeente heeft haar visie om tot een oplossing voor de versnippering van informatie te komen verwoord in de nota “Samen voor elkaar”. Dit gaat uit van een klantencontactcentrum (KCC). Dit is dan het eerste aanspreekpunt en verwijst dan door naar instanties. Landelijk wordt gestreefd om het KCC in 2015 de herkenbare ingang te laten zijn voor vrijwel alle vragen aan de overheid.

De keuzevrijheid komt ook tot uiting in de manier waarop het aanvraagformulier WMO-voorzieningen is vorm gegeven. Via het internet is het aanvraagformulier te downloaden. Er wordt gevraagd om “De door u ondervonden problemen, beperkingen of klachten met betrekking tot” te omschrijven. Onder elke invulmogelijkheid wordt de volgende vraag aan de cliënt gesteld: “Welke voorziening(en) denkt u nodig te hebben om uw problemen, beperkingen of klachten op te lossen?”. Deze laatste vraag zorgt er voor dat de cliënt al in de richting van een voorziening wordt geleid als oplossing. Uitgaande van de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid zou het logischer zijn als er vragen gesteld zouden worden die mee zouden helpen aan het verhelderen van de ondersteuningsvraag. Het meest geschikte middel hiervoor zou zijn het persoonlijke gesprek, wat dan niet gericht moet zijn op de verstrekking van de juiste voorziening, maar op vraagverheldering.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

Conclusie:

Het eerste cliëntcontact van de burger met de gemeente is ook het visitekaartje en daarmee belangrijk voor de beeldvorming die de burger van de gemeente heeft. Een goede informatievoorziening is een belangrijke voorwaarde voor de keuzevrijheid van de cliënt. De gemeente Haarlem heeft behoorlijk zicht op de versnippering van informatie en is bezig om dit meer integraal op te pakken.

Het aanvraagformulier is nu nog aanbodgericht. Het aanvraagformulier is een contactformulier met een eerste verkenning van het probleem. Vraagverheldering is essentieel om het probleem helder te krijgen en om van aanbodgericht naar vraaggericht te gaan. Het voeren van een gesprek is hiervoor het meest geëigende middel. In het gesprek kan voorlichting gegeven worden, gekeken worden naar wat de beste oplossing is. Er kan dan ook een verkenning worden gedaan van de eigen kracht en de situatie kan beter ingeschat worden. Dit levert ook voordelen op met betrekking tot signalering van eventuele knelpunten. Het is tegelijkertijd een ingang om achter de voordeur te komen.

Aanbeveling:

Maak een actieplan met tijdpad voor het KCC. Uit praktisch oogpunt zou overwogen kunnen worden om Loket Haarlem om te vormen tot een KCC. Het Loket Haarlem is al veruit het meest integraal en zou dit verder kunnen uitbreiden.

Het aanvraagformulier zou gericht moeten zijn op de vraagverheldering en zou een eerste stap moeten zijn naar een gesprek waarin voorlichting gegeven wordt, gekeken wordt naar wat de beste oplossing is en is een verkenning van de eigen kracht. Het gesprek kan ook gebruikt worden voor signalering.

2.3 Regierol

In deze paragraaf wordt deelvraag 3 besproken: “Hoe heeft de gemeente de regierol ingevuld?”. Bij deze deelvraag gaat het er om duidelijk te krijgen wat de gemeente Haarlem doet om te zorgen dat de diensten en ondersteuning, die de gemeente via diversie instanties aanbiedt vanuit de Wmo, goed wordt uitgevoerd.

Er is gekozen voor een praktische invulling van de beantwoording, waarin de onderzoeksvragen en normen uit deelvraag 3 terug komen, maar niet specifiek worden benoemd. De beantwoording heeft plaatsgevonden langs de hoofdlijnen waarop er regie wordt gevoerd of gevoerd zou moeten worden. Beleid dat door andere organisaties en andere instellingen wordt uitgevoerd namens de gemeente, staat meer op afstand. Om er voor te zorgen dat de doelstellingen worden bereikt is het belangrijk om de regie te behouden. De gemeente doet dit via subsidies en aanbestedingen. Er is in dit onderzoek specifieke aandacht besteed aan de huishoudelijke hulp en het collectief vraagafhankelijk vervoer (OV-taxi/CCV) vanwege het aanzienlijke financiële belang van deze voorzieningen. Vanuit de raad lag tevens de vraag om in het onderzoek naar de aanbesteding van de huishoudelijke hulp de innovatieve aanbesteding mee te nemen. Dit onderdeel wordt deels in deze paragraaf beantwoord, maar is ook voor een deel al behandeld bij vraag 1d (BUUV). In de algemene conclusie zal dit samen genomen worden. Met de kanteling en de decentralisaties staat de cliënt steeds meer centraal. Met de voorgenomen bezuinigingen vanuit Den Haag wordt het ook steeds noodzakelijker om de cliënt goed in beeld te hebben. De rekenkamercommissie heeft daarom ook gekeken naar de invulling van de regie rondom de cliënt.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Vraag 3g handelt over de informatie aan de raad en wordt apart in deze paragraaf beantwoord.

Het organiseren van de uitvoering van beleid door derden kan via subsidies, via een overeenkomst, of een mengvorm van beiden geregeld worden. De gemeente Haarlem heeft het collectief vraagafhankelijk vervoer (OV-taxi/CVV) en de hulp bij huishouden (HBH) via aanbesteding geregeld. Andere diensten zijn via subsidies belegd. Door de gemeente Haarlem wordt in het sociale domein de uitvoering veelal geregeld in de vorm van subsidies. Voor het collectief vraagafhankelijk vervoer geldt dat dit is geregeld via de mengvorm.

Subsidies

Bij de uitvoering van beleid zijn een groot aantal instellingen betrokken. De regie over de diverse instellingen voert de gemeente aan de hand van de bepalingen in de Algemene Subsidie Verordening (ASV). Deze verordening is bepalend voor de manier waarop subsidies worden verleend en vastgesteld. Deze gesubsidieerde instellingen voeren een grote verscheidenheid aan taken uit die gespecificeerd zijn in prestatieplannen. Deze prestatieplannen vormen de basis voor de subsidieaanvragen, subsidieverlening en -verantwoording. De contacten met de instellingen lopen via accounthouders van de gemeente. Deze accounthouders houden tevens toezicht, volgens de bepalingen in de ASV. Volgens de ASV behoren de prestatieplannen een aantal minimale elementen te bevatten, te weten: een beschrijving van de activiteiten, de doelstelling en de resultaten, hoe deze bereikt worden, een begroting en een dekkingsplan van de kosten. Bij een jaarlijkse subsidie hoort daar tevens bij de stand van de egalisereserve. Aan organisaties die een subsidieaanvraag van boven de € 50.000 doen worden in de ASV aanvullende eisen aan de verantwoording gesteld, zoals een financieel verslag of jaarrekening, een balans met een toelichting over het subsidietijdvak, een controleverklaring door de accountant en een bezoldigingsverklaring van de accountant, waarin wordt verklaard dat de salarissen een bepaald maximum niet overstijgen.

De subsidieverlening gaat via een aanvraagformulier, dat ingevuld in het dossier zit. Ook is er een protocol over de verantwoording. In het dossier zit ook een sub-beschikking, hierin wordt vastgelegd hoeveel overleggen er worden gevoerd over de voortgang van het prestatieplan. Met Kontext (omzet 2 à 3 mln.) bijvoorbeeld worden maandelijks gesprekken gevoerd. De formele momenten vanuit het prestatieplan zijn 4x per jaar. Sinds 2010 zijn er vaste afspraken over het toezicht en de controle t.a.v. subsidies. Hierin wordt de gemeente ondersteund door een subsidiebureau. Dit doet elk kwartaal steekproeven op de volledigheid van de dossiers en rapporteert hierover aan de accountant. Als de documenten niet compleet zijn bij de aanvraag, worden deze alsnog opgevraagd. Zonder de volledige documenten wordt er geen goedkeuring afgegeven.

Een aantal dossiers is door de rekenkamercommissie nader bestudeerd op de aanwezigheid van de benodigde documenten. Ook is er globaal gekeken naar de invulling van de prestatieplannen. Aan de instellingen waarvan de dossiers bij de aanvraag niet compleet waren, is door de gemeente een email gestuurd met de vraag om alsnog de documenten in te sturen. Pas als alle documenten aanwezig zijn wordt de subsidie verleend. De onderzochte dossiers waren compleet, inclusief een eventuele email met het verzoek om aanvullende documenten. De prestatieplannen bevatten de benodigde informatie, maar er is geen uniforme wijze waarop dit wordt beschreven. Dit geldt zowel voor de beschrijvende als de financiële informatie. In sommige gevallen is de benodigde informatie aanwezig, maar zeer summier beschreven.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

De subsidieverlening was in het verleden vrijwel volledig gemandateerd aan het college. Het college informeerde hier de raadscommissie Samenleving veelal over door het ter kennisname zenden van het betreffende collegebesluit. In oktober 2012 is de mandatering in de ASV veranderd. Voor alle subsidieverstreking is de ambtelijke organisatie bevoegd. Wel wil de wethouder over subsidieaanvragen vanaf € 500.000 geïnformeerd worden. Het college hoeft daarmee de raad niet meer op de hoogte te stellen via de officiële weg. Er blijft natuurlijk de actieve informatieplicht. De wijziging van de ASV is zowel in de commissie Bestuur als in de commissie Samenleving behandeld, waar dit niet tot discussie heeft geleid. In de raadsvergadering is de nieuwe ASV als hamerstuk behandeld en vastgesteld. De rekenkamercommissie heeft geen stukken kunnen vinden waaruit blijkt dat de aanpassingen in de nieuwe ASV worden geëvalueerd.

De raad is in het voorjaar 2013 op de hoogte gesteld van de subsidieverstreking. Dit is via een brief van de wethouder gegaan. Bij deze brief zaten bijlagen met een overzicht van de verstrekte subsidies die onder de nota “Samen Leven in Haarlem” vallen. Deze nota is tot stand gekomen vanuit de pakketmaatregel en de decentralisatie van de functie OB/Psychosociaal vanuit de AWBZ in 2010 naar de Wmo. Voor een groot deel valt dit onder prestatieveld 5 en voor een deel onder prestatieveld 6. In de bijlagen zijn de subsidies apart zichtbaar gemaakt om de gevolgen van de pakketmaatregel inzichtelijk te maken voor de raad. In 2014 wordt dit weer samengevoegd. In sommige gevallen zijn er instanties die meerdere projecten draaien waarop subsidie wordt gegeven. In het overzicht waren de subsidies niet allemaal samengevoegd per instelling, zoals besloten in het Collegebesluit met als onderwerp: “Uitvoeringsnota Samen leven in Haarlem 2012”.

De gemeente is bezig om het subsidieproces anders in te richten: van input naar output. Dit is een omslag naar de vraag anders stellen als gemeente en anders verantwoorden. Dit maakt onderdeel uit van de door de Raad vastgestelde verzakelijking van de subsidiesystematiek. Dit betekent een omschakeling van een urenverantwoording naar een verantwoording op effecten via outputindicatoren. Deze moeten aansluiten op de programmabegroting. Hiervoor is een protocol ontwikkeld over de verantwoording (juli 2012).

Conclusie:

- De dossiers zijn compleet voor wat betreft de benodigde stukken en de gevraagde informatie. De wijze waarop de informatie wordt vormgegeven, verschilt nogal per instelling en is soms erg summier. Dit hangt samen met de hoogte van het subsidiebedrag, maar ook de wijze van informatiebeschrijving, zowel in het beschrijvende deel als het financiële gedeelte;
- Door de mandatering van de subsidieverstreking lager in de gemeentelijke organisatie te beleggen is het college en de raad meer op afstand komen te staan. Het mandaat ligt nu bij de ambtelijke organisatie. De totale subsidiebedragen zijn substantieel. Hoewel de raad uitgebreid is geïnformeerd door middel van een brief van de wethouder, loopt de raad wel het risico dat deze informatie niet, of niet volledig, wordt verstrekt;
- Niet alle subsidies zijn gebundeld, zoals besloten in het collegebesluit met als onderwerp: “Uitvoeringsnota Samen leven in Haarlem 2012”. Bundeling is overzichtelijker en geeft minder administratieve belasting, zowel voor de organisatie zelf als voor de gemeente. Tegelijk is dan de verplichte dossiervorming duidelijk, waarbij voor bedragen boven de 50.000 euro scherpere regelgeving wordt gehanteerd.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

Aanbevelingen:

- Laat de wijze van informatieverstrekking meer op uniforme wijze plaatsvinden (wel met in acht-neming van het verschil in verslaglegging gerelateerd aan de hoogte van de subsidiebedragen);
- Spreek een moment af waarop de aanpassingen in de nieuwe ASV worden geëvalueerd;
- Weeg als raad zorgvuldig de risico's van het op afstand staan van de besluitvorming over de sub-sidies. Het gaat hierbij ook om de relatie tussen de subsidieverstrekking en de decentralisaties van het sociale domein. Gezien de vele veranderingen en bezuinigingen op het sociale domein zou de raad een discussie kunnen voeren over de wenselijkheid van de afstand tot de besluitvorming;
- Bundel de verschillende subsidies aan dezelfde organisaties.

Aanbesteding

Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV)

Het collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV) ook wel de OV-Taxi genoemd en de hulp bij het huis-houden (HBH) zijn via een aanbesteding geregeld. Eerst wordt ingegaan op hoe de regie rond de CVV is geregeld om daarna te bekijken hoe dit is belegd voor de HBH.

De provincie Noord-Holland is de opdrachtgever voor het CVV in de regio Zuid-Kennemerland en de IJmond. In het verleden waren er nogal wat klachten rondom de uitvoering van het CVV. Sinds de BIOS-groep het vervoer heeft overgenomen van Connexxion is de uitvoering sterk verbeterd.

De overeenkomst met de vervoersorganisatie (BIOS) is een subsidie-uitvoeringsovereenkomst. De procedure is volgens de Europese aanbestedingseisen aanbesteed en dient daarmee aan strengere re-gelgeving te voldoen. In het bestek, dat is gemaakt voor de offerteaanvraag voor het CVV, zijn alle regels opgenomen waaraan de aanbieder/vervoerder moet voldoen. Het programma van eisen is hier-voor leidend. In het programma van eisen zijn onder andere de marges rond aankomst- en vertrektij-den en de stiptheid (92%) waarmee de chauffeurs zich houden aan vertrektijden opgenomen. Verder gaat het om dienstverlening van de chauffeur, combinaties van ritten, maar ook het meenemen van hulpmiddelen.

Opgenomen in het bestek is dat de betaling geschiedt aan de hand van een factuur waarin het aantal gereden ritten wordt vermeld. Het gaat hier dan om het aantal gratis ritten van begeleiders, het aantal betalende meereizenden en het aantal ritten door WMO-ers. De provincie NH of de Wmo-gemeente kunnen een account aanvragen, waarmee de verzonden facturen gecontroleerd kunnen worden. Deze informatie is beschikbaar voor Wmo-raden en via de daarvoor bestemde overleggen. De gemeente Haarlem heeft zo'n account en doet iedere maand 100% controle op de vele gegevens.

Bijzonder is dat er een Bestuursovereenkomst (april 2010) is gemaakt tussen de negen verschillende gemeenten en de provincie Noord-Holland. Deze bestuursovereenkomst is er omdat de provincie de aanbestedende partij is, maar de gemeenten de grootste afnemers zijn. Besluiten kunnen pas in de stuurgroep genomen worden nadat alle wethouders het hebben kunnen kortsluiten in de eigen colleges. In de overeenkomst is onder andere afgesproken dat de partijen een uitvoeringsorganisatie opzetten, die bestaat uit een stuurgroep OV-taxi, een projectgroep OV-taxi en een tweetal werkgroepen. Deze bestuursovereenkomst is opgezet om meer betrokkenheid bij de aansturing van de vervoerder te gene-

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

reren van de deelnemende gemeenten. In de overeenkomst is onder andere opgenomen de kosten en baten voor het in stand houden van een onafhankelijke klachtenlijn. De stuurgroep beoordeelt de prestaties van de vervoerder aan de hand van het Programma van eisen en neemt bindende besluiten ten aanzien van mogelijke maatregelen. In de projectgroep zit de ambtelijke vertegenwoordiging van de verschillende gemeenten. Zij bespreken de resultaten uit de verschillende werkgroepen, de vergaderingen met de stuurgroep en de vervoerder, en eventuele adviezen worden voorbereid. Er is een werkgroep monitoring/ contractbeheer en een werkgroep klachtenafhandeling.

Hulp bij het huishouden (HBH)

De offerteaanvraag voor HBH is net als het CVV via een Europese aanbestedingsprocedure gegaan. De aanbesteding is samen gedaan met de gemeenten Bloemendaal, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemstede en Zandvoort. De gemeente Haarlem is de contactgemeente en wordt als opdrachtgever aangeduid. In de offerte zijn onder andere de gunningscriteria, het programma van eisen, eisen van communicatie en materie-inhoudelijke wensen opgenomen.

In de doelstelling van de aanbesteding is opgenomen naar een overeenkomst te streven op basis van “economisch meest voordelig”. Daarbij is het streven een minimaal aantal aanbieders te selecteren. Dit in verband met de keuzevrijheid van cliënten. Verder wordt van opdrachtnemers verwacht dat zij “kwalitatief goede, op de specifieke situatie afgestemde huiselijke verzorging bieden aan burgers met een beperking, dat deze hulp zo snel mogelijk wordt ingezet en dat geen sprake is van wachtlijsten”. In de offerte is het minimaal aantal te leveren uren opgenomen, ofwel de toelatingsdrempel. Deze drempel is zodanig dat ook kleinere leveranciers kunnen inschrijven. Ten aanzien van de eisen van communicatie is opgenomen dat er minimaal één keer per kwartaal een periodiek overleg plaatsvindt, maar ook dat er een hulpverleningsdossier wordt aangelegd. Verder wordt er medewerking gevraagd aan de jaarlijkse cliënttevredenheidonderzoeken. Er is ieder kwartaal overleg tussen gemeente en aanbieder en er zou voor iedere burger een hulpverleningsdossier moeten zijn.

Als materie-inhoudelijke wens is opgenomen de bereidheid om aan experimenten mee te werken. Als één van de experimenten wordt genoemd het versterken van de civil society. Het gaat hierbij om: “Tenminste zal er een website ontwikkeld worden, waarop klanten zelf hun hulp bij het huishouden kunnen arrangeren, geleverd door professionele hulpverleners of buurtbewoners”. Desgevraagd kwam naar voren dat uiteindelijk dit experiment niet is doorgegaan. Als toelichting werd gezegd dat vanuit de nota “Samen voor elkaar” is gekeken om via experimenten HBH aan te bieden. HBH is nu een product, waarbij op basis van een beperking iemand in aanmerking kan komen. De bedoeling was om van aanbodgericht meer naar arrangementen te gaan. Dit zou ingevuld worden binnen het BUUV-project. In de tweede praktijkwerkplaats (Hof 2.0) is dit onderzocht, maar is er feitelijk niet van gekomen. Dit heeft ook te maken met de onduidelijkheid hoe de decentralisering, verwacht in 2014, vorm zal krijgen.

Als tweede experiment is overwogen om HBH in te zetten, uitsluitend gericht op huishoudelijke werkzaamheden in beperkte vorm, waarbij signalering in ieder geval geen onderdeel uitmaakt van de taken. Dit is ook niet ingevoerd. Signalering maakt nog steeds onderdeel uit van HBH voor alle categorieën. In de offerte is hier over de signalering opgenomen dat elke aanbieder een “actieve signaleringsplicht heeft t.a.v. veranderingen in de gezondheid (fysiek en psychisch), sociale situatie en de behoefte van de klant aan meer of andere zorg”. Hiervoor zijn een aantal eisen opgenomen, zoals scho-

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

ling/voorlichting van het personeel t.a.v. de signaleringsplicht en het communiceren van gesignaleerde veranderingen in de situatie van de klant met de contactpersoon van de aanbieder. Maar ook het informeren van de opdrachtgever als gesignaleerde veranderingen kunnen leiden tot een ander besluit. Verder houdt de gemeente Haarlem zich het recht voor om, bij wijze van steekproef, te controleren of de aanbieder voldoet aan de signaleringsplicht. De Wmo-raad en stichting 't WEB merken ten aanzien van de signaleringsplicht op, dat bij selectie aan de poort de signaalfunctie al wordt meegenomen. Dit gaat goed en is ruim genomen. Aan de andere kant, vindt signalering vaak plaats via een klacht. Deze worden meestal niet ingediend en dan mis je ook het signaal, aldus de Wmo-raad en stichting 't WEB.

De nieuwe aanbestedingsronde voor de HBH is uitgesteld om een andere aanpak te kunnen ontwikkelen. In de nieuwe wijze van aanbesteding wordt de inkoop van de voormalige Awbz-begeleiding en HBH bij elkaar genomen in één procedure. Er wordt gekeken naar de mogelijkheid om bestuurlijk aan te besteden. Dit is een coproductie van de gemeente en de professionele instanties. Het voordeel is dat op die manier de kennis en kunde van beiden benut wordt.

Conclusie:

De aanbesteding van het collectief vraagafhankelijk vervoer en de hulp bij huishouden is Europees aanbesteed en voldoet daarmee aan strenge regelgeving. Het CVV heeft een bestuursovereenkomst waarin er meer betrokkenheid bij de deelnemende gemeenten gegenereerd wordt ten aanzien van de uitvoering. Innovatieve hulp bij het huishouden is opgenomen in het bestek via een experiment, maar heeft geen uitvoering gekregen. Zie voor conclusies en aanbevelingen over de uitvoering van de HBH en het CVV ook vraag 1d.

Regie rondom de cliënt

In het kader van de kanteling wordt van de gemeente gevraagd om van een aanbodgerichte- naar een meer vraaggerichte organisatie te veranderen. Samen met de burger wordt gekeken naar het resultaat van de ondersteuning en welke oplossingen daaraan kunnen bijdragen. Binnen deze gedachte staat de burger centraal. De regie van de gemeente dient dan ook op de burger gericht te zijn.

Het netwerk rondom de cliënt is een dilemma, wat ook landelijk speelt. Het doel van de decentralisaties is onder andere om deze coördinatie beter te kunnen regelen. Het gaat er om of er iemand van, of namens, de gemeentelijke organisatie bij een cliënt binnenkomt. De nota's Hof 2.0 en "Samen voor elkaar" gaan ook van dit principe uit. Het gaat om maatgericht werken rondom cliënt en of gezin. Het gaat om 5% van de inwoners en daar is al zoveel zorg omheen. Er is veel versnippering doordat er veel verschillende instanties en hulpverleners op deze groep gericht zijn en vaak ook bij één gezin binnenkomen. Daar zit een gebrek aan coördinatie, zoals naar voren komt uit verschillende landelijke onderzoeken. Ook de quick scan naar de Wmo, uitgevoerd door de rekenkamercommissie Haarlem, wijst in de conclusie er op dat er te weinig integraal beleid is. De gemeente wijst hier ook zelf op in het uitvoeringsprogramma 2012 van de nota "Samen voor elkaar". De gemeente zet in op wijkcoaches die vroegtijdig kunnen signaleren en interveniëren, zodat burgers met tijdelijk regieverlies ondersteund worden. Met deze aanpak is het de bedoeling dat tijdelijk regieverlies niet overgaat in permanent regieverlies. De wijkcoach bekijkt, samen met de betreffende persoon of het gezin en met betrokken professionals, hoe het aanbod van diverse partijen zo goed mogelijk op elkaar kunnen worden afgestemd. De wijkcoach is de verbindende factor tussen verschillende instellingen/professionals en het gezin. Zo komt de gemeente ook achter de voordeur. De regie ligt zoveel mogelijk bij één persoon en

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

om, waar mogelijk, de eigen verantwoordelijkheid in handen te geven van de persoon/het gezin waar het om gaat. In januari 2012 is een pilot voor deze aanpak gestart. Zo zijn er vier wijkcoaches in de Boerhaavewijk/Meerwijk-noord actief.

Volgens de Wmo-raad en Stichting 't WEB wordt voor veel diensten bij een bepaalde leeftijd makkelijk indicaties afgegeven. Bijvoorbeeld het CVV, maar ook de huishoudelijke verzorging. Er zou vaker tussentijds bijgesteld moeten worden en vaker geëvalueerd. Door de gemeente wordt ingezet op de eigen verantwoordelijkheid, i.p.v. het recht op voorzieningen. Mensen hebben hier geen idee van. Het ontbreekt aan voldoende en juiste communicatie met de “burger” dat het recht op voorzieningen niet vanzelfsprekend is, maar dat, indien nodig, daarentegen wel adequate compensatie gegeven wordt. Dit vraagt om een mentaliteitsverandering.

Veel mensen zijn zorgafhankelijk opgevoed en denken vanuit “het ergens recht op hebben”. Zij zijn niet in staat om de eigen regie te voeren. Daar is een regeling voor nodig, maar die is er niet. Er moet binnen de kanteling door alle partijen zwaar worden ingezet juist op het majeure. De Wmo is in de praktijk in belangrijke mate nog steeds een hulpmiddelenwet. Er is nog niet heel veel veranderd. Zorg op maat is belangrijk omdat de één gemakkelijker de regie over het eigen leven voert dan een ander.

Conclusie:

De regie rondom de cliënt staat nog in de kinderschoenen, zowel op gemeentelijk- als landelijk niveau. De gedachte van de kanteling gaat wel uit van dit principe. In dit onderzoek worden wel een paar aanbevelingen meegegeven om die regie meer vorm te geven vanuit wat er al mogelijk is. De rekenkamercommissie acht het van belang dat er geen extra tussenlagen gecreëerd worden. Dit geeft meer bureaucratie en kost meer geld. In deelvraag 4 en de algemene conclusie wordt komt dit integraal terug.

Aanbeveling:

Creëer geen extra tussenlagen. Kijk bij het evalueren van de wijkcoach of de coördinerende taak van de wijkcoach niet beter gedaan kan worden door de professionals zelf. Wijs bij meerdere hulpverleners op één gezin een coördinator aan.

Regierol van de raad

Tot slot is ten aanzien van de regierol gekeken hoe de raad wordt geïnformeerd en hiermee in staat wordt gesteld zijn controlerende taak uit te voeren, maar ook hoe de raad deze rol ook zelf actief invult.

In de reguliere Planning & Controlcyclus is de informatievoorziening over de uitvoering van de Wmo opgenomen. De jaarlijkse cliënten tevredenheidsonderzoeken worden met de raad gecommuniceerd. Ook worden aanpassingen die door veranderende wetgeving of jurisprudentie doorgevoerd moeten worden, gemeld op het moment dat dit nodig is. Als er bijzonderheden zijn over de Wmo wordt de raad hierover geïnformeerd en indien nodig geraadpleegd. De raad stelt zich zelf ook actief op door het stellen van vragen.

Zo is bijvoorbeeld:

- In december 2012 door de wethouder informatie aan de raad verstrekt over de stand van zaken na vijf jaar klanttevredenheidsonderzoeken;

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

- De commissie Samenleving via een brief in het voorjaar 2013 op de hoogte gesteld van de subsidieverstrekking;
- De commissie Samenleving via een brief in februari 2012 geïnformeerd over de 100% controle van het PGB huishoudelijke hulp over het jaar 2010;
- De commissie Samenleving via een brief in juni 2012 geïnformeerd over het heronderzoek naar het gebruik van scootmobielen;
- De commissie Samenleving via een brief in februari 2013 geïnformeerd over de vervolgstappen betreffende BUUV;
- De commissie Samenleving via een brief in januari 2013 geïnformeerd over de voortgang transitie sociaal domein.

Conclusie:

De raad wordt via de reguliere cyclus geïnformeerd en als er bijzonderheden te melden zijn. De raad stelt zich zelf ook actief op door het stellen van vragen.

Conclusie:

De resultaten van het digipanel zijn niet gebruikt bij het tot stand komen van de Verordening Individuele Voorzieningen 2010. Het digipanel is als instrument in een te laat stadium ingezet.

Aanbeveling:

Kijk als raad welk instrument, op welk moment, het meest geschikt is om optimaal effect te sorteren.

2.4 Integraal beleid

In deze paragraaf staat de beantwoording van deelvraag 4 centraal “Hoe integraal is het beleid vorm gegeven, vooral in relatie met prestatieveld 5”. De beantwoording van deze deelvraag is vooral een uitwerking en analyse van de bevindingen uit de eerste drie deelvragen.

Het integraal vorm geven van het beleid is in gang gezet vanaf 2010 met de Verordening Voorzieningen maatschappelijke ondersteuning. Deze verordening is gebaseerd op één van de eerste gekantelde landelijke concepten van de Wmo modelverordening. De nota “Samen voor elkaar” is een integraal document dat de Wmo overstijgt en het hele sociale domein behelst. Hiermee wordt ingespeeld op de decentralisaties van de desbetreffende werkgebieden. Uitgangspunten zijn daarbij: “eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid”. De nota “Samen voor elkaar” is tot stand gekomen met de sociale partners in de stad. Volgens de Wmo-raad en Stichting 't WEB zijn bij het integraal vorm geven van beleid nog wel een paar aandachtspunten. Zo zien zij dat er tussen bestuur en wethouder integraal wordt opgetrokken, maar dat dit binnen de ambtelijke organisatie nog te weinig gebeurt. Er is, zo zeggen zij, veel wisseling in de functies van ambtenaren, daardoor wordt de samenhang gemist. Ook is er een grote mate van externe inhuur, wat integraal beleid niet bevordert.

Integraal beleid is van belang om stapelingen te voorkomen, maar moet er ook voor zorgen dat er geen lacunes ontstaan. De Wmo-raad en Stichting 't WEB zien vooral gaten vallen en stapeling ontstaan doordat er een knip is tussen het beleid en voorzieningen. Stapelingen zijn er in meerdere varianten.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

Stapeling doet zich vooral voor in gezinnen waar er sprake is van een meervoud aan problemen. In deze gezinnen zijn veel voorzieningen nodig en is een integrale aanpak van wezenlijk belang.

De Wmo-raad en Stichting 't WEB zien de stapeling van kosten als een aandachtspunt. Overal zijn er kleine bedragen te betalen, die bij elkaar opgeteld flink oplopen. Het inkomensniveau daalt, terwijl de kosten niet in zicht zijn, zo zeggen zij.

Stapeling doet zich ook voor in het aantal hulpverleners dat zich tegelijk bezig houdt met één gezin. De gemeente Haarlem zet hier extra op in via wijkcoaches. De wijkcoach is de verbindende factor tussen verschillende instellingen/professionals en het gezin. Zo komt de gemeente ook achter de voordeur. De rekenkamercommissie plaatst hier wel de vraag of de wijkcoach niet opnieuw een extra laag creëert.

De gemeente Haarlem heeft voor zichzelf al een aantal conclusies getrokken ten aanzien van de integraliteit van bestaand beleid. De gemeente constateert zelf in de nota “Samen voor elkaar” dat er sprake is van versnippering van informatie. Goede informatievoorziening (prestatieveld 3) is een essentiële voorwaarde voor de zelfredzaamheid van burgers. Het is voor de cliënt niet altijd duidelijk bij wie hij moet zijn, met als gevolg vaak doorverwijzingen, waarbij instanties niet op elkaar ingespeeld zijn. Informatie door de cliënt verstrekt wordt niet hergebruikt. Loket Haarlem is al meer een integrale aanpak. Ook wordt geconstateerd dat informatie aanbodgericht is en weinig uitgaat van eigen kracht oplossingen. De gevraagde informatie sluit niet altijd aan op wat gevraagd wordt. De Wmo-raad en stichting 't WEB zien meer mogelijkheden bij het preventief geven van informatie. Dit zou beter ingebed kunnen zijn in het beleid. Ook constateert de gemeente zelf dat er geen uniformiteit is in de informatiesystemen van organisaties, waardoor er dubbeling van informatie ontstaat en versnippering van beheercapaciteit. Tevens trekt de gemeente de conclusie dat de zoektocht van de cliënt door instanties er toe kan leiden dat iemand gefrustreerd raakt en afhaakt. Ook leidt het tot niet efficiënt gebruik van informatie. Dit kost extra tijd, levert een onnodige hogere werkdruk en kost ook meer geld. De gemeente heeft haar visie om tot een oplossing voor de versnippering van informatie te komen verwoord in de nota “Samen voor elkaar”. Dit gaat uit van een klantencontactcentrum (KCC). Dit is dan het eerste aanspreekpunt en verwijst dan door naar instanties. Landelijk wordt gestreefd om het KCC in 2015 de herkenbare ingang te laten zijn voor vrijwel alle vragen aan de overheid.

Relatie met prestatieveld 5

De relatie tussen prestatieveld 5 (algemene voorzieningen) en prestatieveld 6 (individuele voorzieningen) gaat er in het bijzonder om dat mensen met een beperking ook gebruik kunnen maken van algemene, voor iedere burger toegankelijke voorzieningen. Het collectief vraagafhankelijk vervoer is hier een goed voorbeeld van. Dit is een mengvorm tussen beide voorzieningen. Het is wel de vraag in hoeverre de “gewone” burger hiervan gebruik maakt, ook al bestaat hier wel de mogelijkheid toe.

Een andere verbindingsschakel is de dienstenmarktplaats (BUUV). Buurtbewoners kunnen elkaar hier vinden om hulp te bieden of te vragen. Uit de evaluatie kwam naar voren dat hulpvragers die net buiten de regels vallen een helpende hand van een buurtgenoot via BUUV zeer waarderen. Eén van de doelstellingen die niet bereikt is, is het vormgeven van de innovatieve huishoudelijk hulp. In de evaluatie staat hierover dat binnen BUUV niet gericht is geworven naar deelnemers die hun hulp bij het huishouden liever door een buurtgenoot laten uitvoeren dan door de huidige betrokken professional. Volgens de Wmo-raad en Stichting 't WEB zijn er veel kritische geluiden op het BUUV-project. Er

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

zou beter ingezet kunnen worden op bestaande instellingen. Deze verrichten vaak al veel activiteiten op het gebied van vrijwillige inzet van burgers en diensten. Gesubsidieerde instellingen zien het als een bedreiging voor de subsidierelatie. Het wordt gevoeld als concurrentie tussen BUUV en de instellingen. Wat met BUUV gedaan wordt, is een extra laag creëren, aldus de Wmo-raad en Stichting 't WEB.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Deelvraag 1: Hoe wordt de vraag van de burger bepaald?



1a. Welke criteria worden hierbij gehanteerd?

De gemeente heeft integrale criteria opgesteld in samenwerking met zorgaanbieder(s) en cliënten(organisaties)

Conclusie:

Vanaf 2010 heeft de gemeente ingezet op het integraal vormgeven van het sociale domein. Hiervoor is een traject ingezet waarbij diverse partners van de stad zijn betrokken. Het beleid is integraal tot stand gekomen. Uitgangspunten zijn daarbij: “eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid”. Hiermee geeft de gemeente vorm aan de gedachte van de kanteling. De Wmo-raad is vanaf het begin betrokken bij het traject, maar niet bij de werkplaatsen. Hier hebben zijzelf actief voor moeten lobbyen.

Aanbeveling:

Betrek organisaties die cliënten vertegenwoordigen, zoals de Wmo-adviesraad, meer bij beleidsvorming.

Conclusie:

De resultaten van het digipanel zijn niet gebruikt bij het tot stand komen van de Verordening Individuele Voorzieningen 2010. Het digipanel is als instrument in een te laat stadium ingezet.

Aanbeveling:

Kijk als raad welk instrument, op welk moment, het meest geschikt is om optimaal effect te sorteren.

De gemeente laat indicatiestelling voor Wmo-voorzieningen uitvoeren door een onafhankelijk organisatie.

Conclusie:

De gemeente regelt zelf de indicatiestelling via een aanvraagformulier en eventueel een gesprek door een Wmo-consulent in dienst van de gemeente.

Aanbeveling:

Het is van belang om een onafhankelijke beoordeling te kunnen geven over de indicatiestelling en de toewijzing van voorzieningen. In het licht van de komende bezuinigingen kan het verstandig zijn om de aanvragen voor voorzieningen door een onafhankelijke organisatie te laten beoordelen. Ook zou het

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

een overweging kunnen zijn om een onafhankelijke organisatie steekproefsgewijs controle te laten houden op de “onafhankelijke beoordeling” door de gemeente.

Iets minder op afstand zou de beoordeling ook binnen de gemeente zelf gedaan kunnen worden, maar door een andere afdeling. Een andere insteek zou kunnen zijn om een zorgverlener die de cliënt reeds kent de indicatie te laten stellen, zoals een huisarts, of een wijkverpleegkundige.

1b. Hoe worden de doelen bepaald?

De vraag van de cliënt staat hierbij centraal.

Conclusie:

In de verschillende beleidsdocumenten wordt ingezet op een gekantelde organisatie om vorm te geven aan de Wmo in het licht van de decentralisaties en de bezuiniging. Er wordt ingezet op een organisatie die van aanbod staat centraal, naar de burger staat centraal gaat. De doelen zijn “smart” geformuleerd en het proces om tot de doelen te komen staat helder geformuleerd. De organisatie is bezig met het verandertraject waarin 2012 het omslagjaar is.

Aanbeveling:

Draag zorg voor waarborgen dat in de praktijk de kanteling ook daadwerkelijk gemaakt wordt. Hier-voor is het belangrijk om de cliënt goed in beeld te krijgen en te houden.

1c. Welke prestaties worden geleverd?

Voorzieningen, diensten, producten

Conclusie:

De Eigen Kracht Conferentie is niet opgenomen in het nieuwe beleid “Samen voor elkaar”. De Eigen Kracht Conferentie wordt als voorziening wel in toenemende mate ingezet.

Aanbeveling:

- Maak de EKC onderdeel van beleid. Wellicht is dit eenvoudiger in te passen door de EKC onder te brengen bij prestatieveld 6, of anders prestatieveld 1 (sociale samenhang en leefbaarheid, streven van professionele inzet naar vrijwillige inzet). Het gaat vooral om de praktische inpassing in beleid, waarbij integraliteit voorop staat.
- Evaluer de EKC op het resultaat, waarbij wordt gekeken in hoeverre de zelfredzaamheid van de cliënt op de langere termijn is toegenomen.
- Onderzoek of het mogelijk is om het eigen netwerk van de cliënt te vergroten op een andere wijze dan via de dure EKC's. Neem dit tegelijkertijd mee met de twee voorgaande aanbevelingen.
- Neem in subsidieafspraken ook commerciële aspecten mee en zorg dat bij afname van grotere aantallen ook een schaalvoordeel wordt meegenomen in de prijs.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

1d. Kwaliteit van de uitvoering

De cliënt is tevreden

Conclusie:

Over het algemeen scoort de tevredenheid over de Wmo-voorzieningen in de gemeente Haarlem met een 7,2 iets onder het landelijk gemiddeld, waar een 7,5 wordt gescoord. De meerderheid van de cliënten die voorzieningen ontvangen zijn 75 jaar en ouder. Bij 79% wordt bij de aanvraagprocedure rekening gehouden met de persoonlijke situatie. Om van aanbodgericht naar vraaggericht te gaan is het van belang om dit te weten. Voor de vraaggerichte aanpak is het van belang om goed te kijken naar de ondersteuningsbehoefte en niet automatisch toe te kennen van de voorziening. Voor 54% van de cliënten geldt dat hier naar gekeken is.

Het meest wordt gebruik gemaakt van de hulp bij het huishouden en het collectief vraagafhankelijk vervoer. 13% van de cliënten met HBH heeft geen zorgplan. Voor 58% van de cliënten geldt dat de werkafspraken niet met hen doorgenomen worden.

Een belangrijk instrument voor kwaliteit is het zorgplan. Dit instrument wordt niet volledig benut. Om de betrokkenheid en daarmee ook de eigen regie van de cliënten te verhogen is het zorgplan een allereerste voorwaarde, maar dan moet het daarna ook nog wel besproken worden.

Wat betreft het zelfstandig kunnen blijven wonen, geeft 8% aan dat de voorziening nauwelijks en 13% dat het “niet” bijdraagt.

Er zijn weinig cliënten (21%) op de hoogte van het bestaan van de Wmo-raad, ook is dit aanzienlijk lager dan landelijk (30%).

Aanbeveling:

- Houdt bij de aanvraagprocedure meer rekening met de persoonlijke situatie. Een persoonlijk gesprek aangaan met de cliënt kan dit verbeteren. Benut dit gesprek tegelijkertijd om de ondersteuningsbehoefte goed in kaart te brengen;
- Maak meer gebruik van de zorgplannen en betrek cliënten bij de werkafspraken;
- Stel een onderzoek in waarom het zorgplan zo weinig wordt gebruikt en waarom als het wordt gebruikt de cliënt zo weinig wordt betrokken;
- Overweeg een digitaal zorgdossier in te voeren. Dit verhoogt de betrokkenheid van zorgverleners en cliënt en zorgt voor een efficiëntere afstemming tussen verschillende betrokkenen;
- Onderzoek waarom voorzieningen zo weinig bijdragen aan het zelfstandig blijven wonen, en formuleer hier verbeterpunten op;
- Zorg samen met de Wmo-raad voor meer bekendheid van deze raad.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Er is een klachtenprocedure.

Conclusie:

Er zijn meerdere klachtenprocedures. Deze zijn in eerste instantie bij de opdrachtnemer belegd. Bij de OV-taxi is een onafhankelijke klachtenafhandeling bij de provincie Noord-Holland ondergebracht. De gemeente geeft aan dat er een onafhankelijke en objectieve procedure is ingericht voor afhandeling van klachten. De website waarnaar wordt verwezen is niet ingericht voor de afhandeling van klachten over de Wmo (voorzieningen).

Aanbeveling:

Bekijk klachten vooral als onbetaald advies. Investeer daarom in een goede toegankelijke en onafhankelijke procedure. Zeker in het licht van de bezuinigingen en decentralisaties is het belangrijk om de klachtenprocedure zo laagdrempelig mogelijk te houden. Loop op de bovengenoemde punten de procedure voor de klachtenafhandeling nog eens door en kijk waar verbeterpunten mogelijk zijn.

1f. Hoe worden door de gemeente de resultaten gemeten?

De gemeente heeft inzichtelijk hoe de zelfredzaamheid bepaald wordt.

Conclusie:

De gemeente heeft de zelfredzaamheid onderverdeeld in groepen en de mate van zelfredzaamheid benoemd. Hierover heeft geen nulmeting plaatsgevonden.

Aanbeveling:

Zorg voor een nulmeting van de zelfredzaamheid en monitor de veranderingen door elk jaar de scores bij te houden. Dit kan bijvoorbeeld beoordeeld worden via de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM). Deze matrix kent elf domeinen, dit zijn: Financiën, Dagbesteding, Huisvesting, Huiselijke relaties, Geestelijke gezondheid, Lichamelijke gezondheid, Verslaving, Activiteiten Dagelijks Leven, Sociaal netwerk, Maatschappelijke participatie, en Justitie.

De meetbaarheid is vastgelegd en de resultaten inzichtelijk.

Conclusie:

Er wordt veel onderzoek verricht naar de uitvoering van het beleid. De inzichtelijkheid van de resultaten is niet altijd even duidelijk. Het is van belang om het proces van de kanteling goed te monitoren. Er komt niet goed uit naar voren hoe men dit in de praktijk doet. De gemeente werkt aan verbeterprogramma's, die quick win's genoemd worden. Dit verbloemt dat het oppakken van deze verbeterpunten pas op gang komt nadat overduidelijk is dat er iets niet in orde is. Dit geldt voor de OV-taxi, voor het gebruik van de scootmobiele, maar ook voor de problemen rondom het PGB. Dat dit is opgepakt is niet dankzij goede monitoring van de uitvoering van beleid, die door de term quick win wel gesuggereerd wordt.

Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie. Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)

Het lijkt er op dat de doelstelling van een toekomstbestendige vorm van hulp bij het huishouden niet meer in zijn geheel binnen de doelstellingen van BUUV past. De resultaten van BUUV op dit gebied zijn niet specifiek geëvalueerd. De indruk ontstaat dat deze doelstelling ook geen streven meer is binnen BUUV. Heel duidelijk is men hierover niet, terwijl dit juist een belangrijk punt voor de raad is.

Eén van uitkomsten van het onderzoek naar het gebruik van het PGB was dat cliënten zelf aanzienlijk goedkoper kunnen inkopen. Ook is er sprake van een 100% correcte administratie als de administratie door de SVB wordt gedaan. De kans op fraude is dan tot nul gereduceerd. Het zou zonde zijn om het instrument PGB, wat juist de zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid en eigen regie bevordert, weg te doen om de verkeerde redenen.

Aanbeveling:

- Zorg voor meer monitoring als continue proces in plaats van een onderzoek in te stellen als het niet goed gaat. Monitor ook op de zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid en eigen regie.
- Innovatieve huishoudelijke hulp is uit het BUUV-project gehaald. Bekijk op welke andere manier dit belegd kan worden, als dit nog steeds de wens van de raad is.
- Maak een gelijkwaardige keuze mogelijk tussen het gebruik van het PGB voor huishoudelijk hulp en zorg in natura. Mensen kunnen zelf goedkoper inkopen. Door de administratie door de SVB te laten uitvoeren is er 100% correcte administratie. Controle op misbruik is dan niet nodig. Dit levert een besparing op qua financiën, tijd en minder regeldruk.
- Zorg ervoor dat helder wordt of de doelstelling “toekomstbestendige vorm van hulp bij het huishouden”, nog steeds past binnen het project BUUV. Zo niet, of deze doelstelling op een andere manier invulling dient te krijgen.

3.2 Deelvraag 2: Verstrekking van de voorzieningen

2a. Hoeveel keuzevrijheid is er voor de cliënt?

De cliënt kan kiezen tussen zorg in natura en het Persoonsgebonden budget;

- *Er is keuze tussen een dienst of product;*
- *Er is keuze tussen verschillende zorgaanbieders;*
- *Er is keuze tussen verschillende producten.*

Conclusie:

Opvallende punten zijn dat 22% van de cliënten niet weet dat zij een keuze hebben tussen een PGB en zorg in natura. Een PGB past meer dan zorg in natura bij de uitgangspunten verwoord door de gemeente Haarlem in de nota “Samen voor elkaar” en het principe van de kanteling.

Aanbeveling:

De gemeente Haarlem kan meer doen om burgers een gelijkwaardige keuze te laten maken tussen een PGB en zorg in natura. Zorg ervoor dat meer mensen op de hoogte zijn van het gebruik van een PGB.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

2b. Zijn de keuzes die er zijn, ook werkelijke keuzes voor de cliënt?

- *De gemeente zorgt ervoor dat de cliënt is geïnformeerd over de keuzemogelijkheden;*
- *De informatie is voor de cliënt begrijpelijk;*
- *Er is één loket waar cliënten met al hun vragen over Wmo-diensten terecht kunnen;*
- *Regelgeving en administratieve last beperken de keuze niet.*

Conclusie:

Het eerste cliëntcontact van de burger met de gemeente is ook het visitekaartje en daarmee belangrijk voor de beeldvorming die de burger van de gemeente heeft. Een goede informatievoorziening is een belangrijke voorwaarde voor de keuzevrijheid van de cliënt. De gemeente Haarlem heeft behoorlijk zicht op de versnippering van informatie en is bezig om dit meer integraal op te pakken.

Het aanvraagformulier is nu nog aanbodgericht. Het aanvraagformulier is een contactformulier met een eerste verkenning van het probleem. Vraagverheldering is essentieel om het probleem helder te krijgen en om van aanbodgericht naar vraaggericht te gaan. Het voeren van een gesprek is hiervoor het meest geëigende middel. In het gesprek kan voorlichting gegeven worden, gekeken worden wat de beste oplossing is. Er kan dan ook een verkenning worden gedaan van de eigen kracht en de situatie kan beter ingeschat worden. Dit levert ook voordelen op met betrekking tot signalering van eventuele knelpunten. Het is tegelijkertijd een ingang om achter de voordeur te komen.

Aanbeveling:

Maak een actieplan met tijdspad voor het KCC. Uit praktisch oogpunt zou overwogen kunnen worden om Loket Haarlem om te vormen tot een KCC. Het Loket Haarlem is al veruit het meest integraal en zou dit verder kunnen uitbreiden.

Het aanvraagformulier zou gericht moeten zijn op de vraagverheldering en zou een eerste stap moeten zijn naar een gesprek waarin voorlichting gegeven wordt, gekeken wordt wat de beste oplossing is en een verkenning van de eigen kracht. Het gesprek kan ook gebruikt worden voor signalering.

3.3 Deelvraag 3: Regierol

3.3.1 Subsidies

Conclusie:

- De dossiers zijn compleet op de benodigde stukken en de gevraagde informatie. De wijze waarop de informatie wordt vormgegeven verschilt nogal per instelling en is soms erg summier. Dit hangt samen met de hoogte van het subsidiebedrag, maar ook de wijze van informatiebeschrijving, zowel het beschrijvende deel als het financiële gedeelte;
- Door de mandatering van de subsidieverstreking lager in de gemeentelijke organisatie te beleggen is het college en de raad meer op afstand komen te staan. Het mandaat ligt nu bij de ambtelijke organisatie. De totale subsidiebedragen zijn substantieel. Hoewel de raad uitgebreid is geïn-

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

formeerd door middel van een brief van de wethouder, loopt de raad wel het risico dat deze informatie niet, of niet volledig, wordt verstrekt;

- Niet alle subsidies zijn gebundeld, zoals besloten in het Collegebesluit met als onderwerp: “Uitvoeringsnota Samen leven in Haarlem 2012”. Dit is overzichtelijker en geeft minder administratieve belasting zowel voor de organisatie zelf als voor de gemeente. Tegelijk is de verplichte dossiervorming duidelijk, waarbij voor bedragen boven de 50.000 euro scherpere regelgeving wordt gehanteerd.

Aanbevelingen:

- Laat de wijze van informatieverstrekking meer op uniforme wijze plaatsvinden (wel met in acht-neming van het verschil in verslaglegging gerelateerd aan de hoogte van de subsidiebedragen);
- Spreek een moment af waarop de aanpassingen in de nieuwe ASV worden geëvalueerd;
- Weeg als raad zorgvuldig de risico’s van het op afstand staan van de besluitvorming over de subsidies. Het gaat hierbij ook om de relatie tussen de subsidieverstrekking en de decentralisaties van het sociale domein. Gezien de vele veranderingen en bezuinigingen op het sociale domein zou de raad een discussie kunnen voeren over de wenselijkheid van de afstand tot de besluitvorming;
- Bundel de verschillende subsidies aan dezelfde organisaties.

3.3.2 Aanbesteding**Conclusie:**

De aanbesteding van het collectief vraagafhankelijk vervoer en de hulp bij huishouden is Europees aanbesteed en voldoet daarmee aan strenge regelgeving. Het CVV heeft een bestuursovereenkomst waarin er meer betrokkenheid bij de deelnemende gemeenten gegenereerd wordt ten aanzien van de uitvoering. Bij de HBH is er geen bestuursovereenkomst. Innovatieve hulp bij het huishouden is opgenomen in het bestek via een experiment, maar heeft geen uitvoering gekregen. Zie voor conclusies en aanbevelingen over de uitvoering van de HBH en het CVV ook vraag 1d.

Aanbeveling:

Evalueer de bestuursovereenkomst bij het CVV en kijk of dit ook zinvol is bij de HBH en of hiervoor draagvlak is bij de deelnemende gemeenten.

3.3.3 Regie rondom de cliënt**Conclusie:**

De regie rondom de cliënt staat nog in de kinderschoenen, zowel op gemeentelijk- als landelijk niveau. De gedachte van de kanteling gaat wel uit van dit principe. In dit onderzoek worden wel een paar aanbevelingen meegegeven om die regie meer vorm te geven vanuit wat er al mogelijk is. De rekenkamercommissie acht het van belang dat er geen extra tussenlagen gecreëerd worden. Dit geeft meer bureaucratie en kost meer geld. In deelvraag 4 komt dit integraal terug.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Aanbeveling:

Creëer geen extra tussenlagen. Kijk bij het evalueren van de wijkcoach of de coördinerende taak van de wijkcoach niet beter gedaan kan worden door de professionals zelf. Wijs bij meerdere hulpverleners op één gezin een coördinator aan.

3.3.4 Hoe wordt de raad geïnformeerd?

Conclusie:

De raad wordt via de reguliere cyclus geïnformeerd en als er bijzonderheden te melden zijn. De raad stelt zich zelf ook actief op door het stellen van vragen.

Conclusie:

De resultaten van het digipanel zijn niet gebruikt bij het tot stand komen van de Verordening Individuele Voorzieningen 2010. Het digipanel is als instrument in een te laat stadium ingezet.

Aanbeveling:

Kijk als raad welk instrument, op welk moment, het meest geschikt is om optimaal effect te sorteren.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Bijlage 1 Interviewverslag Wmo-raad en Stichting 't WEB

Allereerst is er een voorstelronde geweest en is er uitgebreid kennisgemaakt met elkaar. Hierin kwam naar voren dat de Wmo-raad door verandering van de participatiewet samen met de andere adviesraden SAMS en SoZaWe een participatieraad gaat vormen. Ze hebben daar een advies over geschreven. Stichting 't WEB was vroeger een belangenbehartiger, nu doen ze meer aan participatie en advies. Fons Hoenderdos is namens Stichting 't WEB vanaf de oprichting vertegenwoordigd in de Klankbordgroep van de Wmo-raad. De leden van de sterk ingekrompen klankbordgroep worden ook regelmatig uitgenodigd bij de vergaderingen van de Wmo-raad. Dit werkt beter. De Wmo-raad en 't WEB informeren elkaar en trekken waar nodig samen op. In het verslag wordt de gezamenlijke mening verwoord. In het verslag zal verwezen worden naar de Wmo-raad als vertegenwoordiger, omdat 't WEB vaak zijn advies inbrengt via de Wmo-raad.

Er is een duidelijke voorkeur om, als dit mogelijk is om in coproductie samen te werken met de gemeente, maar het schort nog wel eens aan informatieverstrekking. Niet altijd was geheel duidelijk welke stukken vertrouwelijk behandeld moesten worden. Over de status van stukken zou duidelijker gecommuniceerd moeten worden.

De Wmo-raad ondervindt problemen bij de snelheid van handelen. Bij beleidsontwikkeling wordt de Wmo-raad vaak in een erg laat stadium betrokken. Wat het ook lastig maakt, is de onduidelijkheid van beleid t.a.v. de decentralisaties. Hun positie ervaren ze nog niet als vanzelfsprekend. Het gevoel overheerst dat ze hun positie moeten claimen. De Wmo-raad wil eerder geïnformeerd worden over ontwikkelingen, vanwege hun specifieke kennis en kunde in relatie tot het tot stand komen van beleid en het kunnen geven van een advies op maat.

Bij de nota "Samen voor elkaar" is goed samen opgetrokken. De gemeente is veel meer dan voorheen in de wijk geweest. Ook is de Wmo-raad in een eerder stadium betrokken bij het tot stand komen van de nota. De samenwerking is beter gegaan dan voorheen, maar is nog steeds niet optimaal. In de toekomst, na de vorming van de participatieraad, wil de adviesraad nadrukkelijk bij het uitwerken en het tot stand komen van beleid in het sociaal domein betrokken worden. Dit betekent vooral dat er beter geluisterd wordt naar hun inbreng. De Wmo-raad vindt dat de betrokkenheid van de gemeente bij de burger te afstandelijk is. Er wordt wel gezegd dat de gemeente naar de burger toe gaat en luistert, maar blijft daarbij teveel uitgaan vanuit de eigen denkbeelden en mist daardoor het maatwerk gericht op de individuele cliënt. Door de Wmo-raad vanaf het begin te betrekken bij beleidsvorming komt de cliënt meer in zicht.

Tussen bestuur en wethouder wordt er integraal opgetrokken, maar binnen de ambtelijke organisatie wordt bij de ontwikkeling van beleid nog te weinig integraal opgetrokken. Beleid en voorzieningen zijn geknipt. Daardoor zit er een gat tussen, of vormen er zich doublures. Er is veel wisseling in de functies van ambtenaren, daardoor wordt de samenhang gemist. Ook is er een grote mate van externe inhuur, wat integraal beleid niet bevordert.

Er zijn veel kritische geluiden op het BUUV-project. Er zou beter ingezet kunnen worden op bestaande instellingen, deze verrichten vaak al veel activiteiten op het gebied van vrijwillige inzet van burgers en diensten. Wat met BUUV gedaan wordt, is een extra laag creëren. Gesubsidieerde instellingen zien het als een bedreiging voor de subsidierelatie. Het wordt gevoeld als concurrentie tussen BUUV en de

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

instellingen. BUUV klinkt als een mooi verhaal, maar men wil liever eerlijk horen waar het project voor bedoeld is. Het wordt veelal gezien als een bezuiniging op bijvoorbeeld de huishoudelijke hulp. Dit zat eerst wel in het project, maar is er nu uitgehaald. De Wmo-raad maakt zich zorgen over het voornemen om BUUV terug te geven aan de stad, zoals nu het plan is, omdat er nog onvoldoende gedaan is aan de mentaliteitsverandering van de “burger” en het nog geen automatisme is er voor elkaar te zijn. Bij de evaluaties van BUUV worden de conclusies gemakkelijk naar de gemeente zelf toegeschreven. Het succes dat de gemeente voelt, wordt niet op dezelfde manier gedeeld door de instellingen. BUUV is bedoeld voor alle burgers. De Wmo-raad zou liever zien dat BUUV gericht wordt op matches van kwetsbare burgers en dat het meer zou aansluiten op bestaande organisaties. Ook zouden zij graag alle matches geëvalueerd zien. Voor de Wmo-raad is de bijvoorbeeld de borging van de veiligheid bij matches een punt van zorg.

Signalering vindt vaak plaats via een klacht. Deze worden meestal niet ingediend en dan mis je ook het signaal. Mensen klagen niet veel, omdat zij de juiste weg niet kennen om een klacht in te dienen, maar ook omdat ze denken dat er toch niets mee gedaan wordt.

De signaalfunctie zit bij huishoudelijk hulp er al in. Bij selectie aan de poort wordt de signaalfunctie al meegenomen. Dit gaat goed en is ruim genomen. De Wmo-raad ziet wel meer mogelijkheden bij het preventief geven van informatie. Dit zou beter ingebed kunnen zijn in het beleid. Als er beleid wordt uitgezet moet het gemonitord worden. Het uitgangspunt, dat als mensen niet klagen dat het dan goed gaat, is iets wat je niet zou moeten willen.

Voor veel diensten worden bij een bepaalde leeftijd makkelijk indicaties afgegeven. Bijvoorbeeld het CVV, maar ook de huishoudelijke verzorging. Er zou vaker tussentijds bijgesteld moeten worden en vaker geëvalueerd. Door de gemeente wordt er ingezet op de eigen verantwoordelijkheid, i.p.v. het recht op voorzieningen. Mensen hebben hier geen idee van. Het ontbreekt aan voldoende en juiste communicatie met de “burger” dat het recht op voorzieningen niet vanzelfsprekend is, maar dat wel adequate compensatie gegeven wordt, als dat nodig is. Dit vraagt om een mentaliteitsverandering.

Veel mensen zijn zorgafhankelijk opgevoed en denken vanuit “het ergens recht op hebben”. Zij zijn niet in staat om de eigen regie te voeren, daar is een regeling voor nodig, maar die is er niet. Er moet binnen de Kanteling door alle partijen zwaar worden ingezet juist op het majeure veranderingstraject voor de burgers.

Zorg op maat is belangrijk omdat de één makkelijker de regie over het eigen leven voert dan een ander. Als voorbeeld wordt genoemd de vervanging van alle scootmobielen. De leverancier had hier een te grote en zakelijke rol in. Voor 80% van de bezitters van een scootmobiel was dit een terechte actie, maar voor 5% niet. Deze laatste groep wordt te weinig in het zicht gehouden. Hier gaat het vaak fout. Er was geen enkele keuzevrijheid en er is te weinig op maat gewerkt. Voor de meeste mensen is de scootmobiel een vervoermiddel en in die gevallen is de vervanging te verdedigen, maar voor een aantal mensen is het ook een hulpmiddel. Als voorbeeld wordt iemand genoemd die voor haar beperking zowel een op hoogte verstelbare stoel nodig heeft als een goede vering. In eerste instantie kreeg zij de standaardvoorziening, die voor haar volstrekt niet adequate was. Vervolgens moest ze uit één van beide mogelijkheden kiezen, maar ze had beide nodig als compensatie voor haar beperking. Dit werd niet gezien en erkend door de beoordelaar. Deze miste op dit gebied inleving en deskundigheid. De Wmo-raad vindt het belangrijk dat er, van deze voor alle partijen belangrijke gesprekken, een verslag wordt

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

gemaakt, zodat inventarisatie van persoonlijke kenmerken, de indicatie en de uitvoering meetbaar en toetsbaar gemaakt kan worden.

De Wmo is in de praktijk in belangrijke mate nog steeds een hulpmiddelenwet. Er is nog niet heel veel veranderd. Op papier lijkt het er op dat de burger de regie heeft, maar in werkelijkheid is dit niet zo. De Wmo-raad zou graag een 0-meting zien: “Wordt het goedkoper door de inzet van burgers? Wordt de kwaliteit van leven er beter op? Wat lost het op?” In een overgangssituatie, zoals nu het geval is, is het belangrijk om goed te monitoren.

De stapeling van kosten is een aandachtspunt. Het is een groep die de hand niet op wil houden, maar een groeiend aantal gaat het niet meer redden. Overal zijn er kleine bedragen te betalen, die bij elkaar opgeteld flink oplopen. Het inkomensniveau daalt, terwijl de kosten niet in zicht zijn.

Er komt met de decentralisaties een onderscheid in verzorging en verpleging. De Wmo-raad maakt zich zorgen dat er op die manier een stapeling in functies gaat plaatsvinden. Dit zou de regeling onnodig duur maken.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen

- Mw. H Agterhuis, manager Dienstverlening;
- Mw. A. de Bruijn, teamleider Wmo-voorzieningen;
- Dhr. P. Haker, sr. beleidsadviseur afd. Stadszaken;
- Dhr. F. van de Hoek, dienstverlening, bedrijfsvoering;
- Dhr. W. Bakx , voorzitter Wmo-raad;
- Dhr. F. Hoenderdos, Stichting 't WEB.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Bijlage 3 Normenkader

Aan de hand van de deelvragen is een normenkader opgesteld. De antwoorden op de deelvragen worden getoetst aan de normen om vervolgens hier een oordeel over te geven. Hierbij worden de volgende criteria gehanteerd: “aan voldaan”, “beperkt aan voldaan”, “niet aan voldaan”. Indien er aanleiding voor is wordt er een toelichting bij gegeven. Per deelvraag wordt een aantal normen geformuleerd.

Deelvragen	Normen
Deelvraag 1. Hoe wordt de vraag van de burger/cliënt bepaald?	a. Welke criteria worden hierbij gehanteerd. - De gemeente heeft integrale criteria opgesteld in samenwerking met zorgaanbieder(s) en cliënten(organisaties); - De gemeente laat indicatiestelling voor Wmo-voorzieningen uitvoeren door een onafhankelijk organisatie.
	b. Hoe worden de doelen bepaald? - De vraag van de cliënt staat hierbij centraal; - De doelen zijn SMART ¹⁵ geformuleerd; - Het proces om tot de doelen te komen is helder vastgelegd.
	c. Welke prestaties worden geleverd? - Voorzieningen, diensten, producten. <i>De beantwoording van deze onderzoeksvraag is verplaatst naar bijlage 2.</i>
	d. Wat is de kwaliteit van de uitvoering van de prestaties? - De cliënt is tevreden; - Er is een klachtenprocedure.
	e. Hoe worden door de gemeente de resultaten gemeten? - De gemeente heeft inzichtelijk hoe de zelfredzaamheid bepaald wordt (bijv. door scoremodellen); <i>Deze vraag wordt voor een deel al beantwoordt bij 1d.</i> - De meetbaarheid is vastgelegd en de resultaten inzichtelijk.
Deelvraag 2 Hoe wordt met de verstrekking van de voorzieningen omgegaan?	a. Hoeveel keuzevrijheid is er voor de cliënt? - T.a.v. HBH: de cliënt kan kiezen tussen zorg in natura en het PGB; - Er is keuze tussen een dienst of product; - Er is keuze tussen verschillende zorgaanbieders (instanties, personen); - Er is keuze tussen verschillende producten.
	b. Zijn de keuzes die er zijn, ook werkelijke keuzes voor de cliënt? - De gemeente zorgt ervoor dat de cliënt is geïnformeerd over de keuzemogelijkheden (mondeling, schriftelijk); - Er is één loket waar cliënten met al hun vragen over Wmo-diensten terecht kunnen; Regelgeving en administratieve last beperken de keuze niet.

¹⁵ SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistische en tijdsgebonden.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Deelvraag 3 Hoe heeft de gemeente haar regierol ingevuld?	a. Welke zorginstellingen zijn betrokken bij de uitvoering van het beleid? - Er is een sociale kaart, zowel op schrift als digitaal; <i>Deze vraag is beantwoord bij 2b.</i> - Er zijn inzichtelijke aanbestedingsregels; - De HBH wordt innovatief aanbesteed; - De prijs is niet alles bepalend; - Zowel kleinschalige als grootschalige organisaties kunnen participeren; - De klant coördinatie in de keten van zorgaanbieders, vrijwilligers- en mantelzorgers rondom de cliënt staat centraal; - Dit netwerk is in kaart gebracht; - De signaleringsfunctie wordt overal meegenomen. b. Welke taken voeren zij uit? - De gemeente heeft duidelijk vastgelegd welke taken worden uitgevoerd; - Dit is afgestemd met alle betrokkenen, cliënt(organisaties), zorgaanbieder, gemeente. c. Wat is de rol van de uitvoeringsorganisatie? - De rol van de uitvoeringsorganisatie is duidelijk vastgelegd; - Dit is afgestemd met alle betrokkenen, cliënt(organisatie), zorgaanbieder, gemeente. d. Hoe zijn de contacten met de uitvoeringsorganisaties geregeld? - Er is een persoon vanuit de gemeente die de regie houdt; - De rol hierin van het wmo-loket is duidelijk voor alle partijen, cliënt, zorgaanbieder, gemeente, loketmedewerkers. e. Hoe wordt bepaald wie wat mag doen? - Er zijn contracten opgesteld waarin duidelijke regels zijn opgenomen en rollen en taken zijn verdeeld. f. Hoe is het toezicht geregeld op de uitvoering door zorginstellingen? - De gemeente heeft het toezicht op de uitvoering vastgelegd in documenten, protocollen, etc.; - Er is vastgelegd wie waar verantwoordelijk voor is; - Er is onafhankelijk toezicht. g. Hoe wordt de raad geïnformeerd? - In de Planning & Controlcyclus is de informatievoorziening over de uitvoering van de Wmo opgenomen; - Als er bijzonderheden zijn betreffende de Wmo wordt de raad hierover geïnformeerd en indien nodig geraadpleegd.
Deelvraag 4. Hoe integraal is het beleid vorm gegeven, vooral in relatie met prestatieveld 5?	Het antwoord op deze vraag moet duidelijk worden uit de vragen 1 t/m 3

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Bijlage 4 De prestatievelden 6 en 5

Prestatieveld 6: Voorzieningen

De definitie van de VNG van dit prestatieveld is “de verstrekking van specifieke, op de persoon toegesneden voorzieningen. Voor de hand liggende vormen zijn woonvoorzieningen, sportrolstoelen, begeleiding bij zelfstandig wonen, dagbesteding voor ouderen, maaltijdvoorziening, sociale alarmering, vervoersvoorzieningen, klussendiensten, algemeen maatschappelijk werk of vormen van psychosociale hulpverlening.”¹⁶

Prestatieveld 5: Bevorderen maatschappelijk verkeer van mensen met een beperking

De definitie van de VNG van dit prestatieveld is dat het om algemene maatregelen gaat “die, zonder dat men zich tot de gemeente hoeft te wenden, ten goede kunnen komen aan een ieder die daaraan behoefte heeft. In die zin hoeft de maatregel dus niet bij uitsluiting gericht te zijn op mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem. Het is wel belangrijk dat er bij het nadenken over deze maatregelen nagedacht is over het gebruik door deze groepen, zodat niet achteraf blijkt dat zij bij het gebruik daarvan buiten de boot vallen.”¹³

¹⁶ www.beleidsplanwmo.nl/prestatievelden

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Bijlage 5 Samenvatting Quick scan Wmo door de rekenkamercommissie

Invulling van de prestatievelden door de gemeente Haarlem

De informatie verkregen uit de quick scan is hiervoor gebruikt vanaf de invoering van de Wmo.

Het gaat dan om de antwoorden op de onderzoeksvragen 1b en 2b. Deze vragen worden allereerst weergegeven om vervolgens per prestatieveld de antwoorden weer te geven.

1b) Op welke wijze heeft de gemeente het prestatieveld ingevuld vanaf de invoering van de Wmo?

- i. Hoe heeft de gemeente dit prestatieveld vertaald en geïnterpreteerd na invoering van de Wmo?
- ii. In hoeverre heeft de gemeente beleid geformuleerd ten aanzien van dit prestatieveld?
- iii. Hoe is de uitvoering van dit prestatieveld georganiseerd?
- iv. Hoe volgt de gemeente de resultaten op dit prestatieveld?
- v. Wie zijn de primaire betrokkenen binnen de gemeente en buiten de gemeente?

Vraag 2 betreft de analyse op het totaal

- 2b) Kan de gemeente goed zicht houden op de realisatie van de doelstellingen op de verschillende prestatievelden?

Prestatieveld 6: antwoorden op de onderzoeksvragen

Vraag 1b)

i) vertaling en interpretatie: De kern van prestatieveld 6 is de beleidsmatige uitwerking compensatiebeginsel en innovatieve aanbesteding huishoudelijke hulp.

ii) beleid: In het Wmo-beleidsplan uit 2008 wordt gesteld dat idealiter Haarlemmers die beperkt zijn in hun zelfredzaamheid een zo normaal mogelijk leven leiden, daarbij ondersteund door de nabijheid van winkels en andere voorzieningen, de beschikbaarheid van aangepaste of aanpasbare woningen en een toegankelijke openbare ruimte. De focus dient te verschuiven naar een focus op het ondersteunen van de civil society.

De nota Hof 2.0 kondigt een aantal activiteiten aan die nog in ontwikkeling zijn, zoals de nota *Samenleven in Haarlem*. Deze nota gaat in op begeleiding van mensen met lichte en psychosociale beperkingen. De begeleiding is veelal maatwerk of wordt aansluiting gezocht bij de vangnetfunctie van de Brede Centrale Toegang. In de nota *Ouderenbeleid* wordt ingegaan op vitale ouderen en kwetsbare ouderen (ondersteund met maatwerk). Deze nota zal onderdeel worden van de volgende Wmo-nota. Daarnaast wordt de ontwikkeling van de woonvisie aangekondigd (voor geschikte woningen voor specifieke groepen zoals ouderen).

iii) organisatie uitvoering: Er zijn collectieve voorzieningen beschikbaar, zoals maatschappelijk werk, sociaal raadslieden, ouderenadviseurs, collectief vraagafhankelijk vervoer en maaltijden aan huis. Ook individuele voorzieningen worden indien nodig verstrekt, zoals woningaanpassingen, vervoersvoorzieningen, rolstoelvoorzieningen en hulp bij het huishouden.

iv) volgen resultaten: bestuursrapportages (Beraps), jaarstukken, Website Wmo (www.artikel9wmo.nl), Klanttevredenheidonderzoeken SGBO en maandelijkse metingen (huishoudelijke hulp en voorzieningen).

v) primair betrokkenen: de Haarlemse burger, Viva!Thuiszorg, Wmo-raad, Wmo-klankbordgroep, andere gemeenten, VNG, GGD-Kennemerland, Stichting Zorgbalans.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Antwoord op vraag 2b

Zicht op de realisatie van doelstellingen

De rekenkamercommissie heeft de indruk gekregen dat de gemeente geen integraal overkoepelend zicht heeft op alle Wmo prestatievelden. Het Wmo-beleid lijkt verkokerd. De rekenkamercommissie vindt dat ongewenst en beveelt de gemeente aan dit te verbeteren.

Prestatieveld 5: antwoorden op de onderzoeksvragen

Vraag 1b)

i) **vertaling en interpretatie:** De gemeente beoogt de knelpunten in de toegankelijkheid van de openbare ruimte en gebouwen vanuit cliëntenperspectief in beeld te brengen en de toegankelijkheid waar mogelijk te verbeteren.

ii) **beleid:** In het Wmo-beleidsplan uit 2008 worden elf activiteiten genoemd: beter aansluiten vraag en aanbod woningen, vergroten toegankelijkheid openbare ruimte, ondersteunen van mensen met een beperking bij klussen in huis, versterken van de sociale structuur rondom mensen met een beperking, verlagen aantal laaggeletterden, vergroten aantal mensen met een beperking met betaald werk, vergroten mogelijkheden dagbesteding voor mensen met een verstandelijke beperking, verminderen van eenzaamheid, verbeteren terugkeer van ex-geïntegreerden naar de maatschappij, verbeteren mobiliteitsvoorzieningen voor mensen met een beperking, en verbeteren openbaar vervoer voor mensen met een beperking door middel van een voorzieningenlijn.

In Hof 2.0 is dit prestatieveld vertaald in de ontwikkeling van woonservicegebieden.

iii) **organisatie uitvoering:** De “toegankelijkheidsschouw” is in het kader van heroverwegingen? Geschrapt. In de woonservicegebieden, de wijken waar kwetsbare ouderen en gehandicapten zo zelfstandig mogelijk wonen, is wonen, welzijn en zorg op maat, variërend van aanpassingen aan de woning tot 24-uurszorg. Om tot een goed afgestemd aanbod te komen bestaat er een nauwe samenwerking tussen gemeenten, woning- en zorgcorporaties en welzijns- en bewonersorganisaties.

iv) **volgen resultaten:** bestuursrapportages (Beraps), jaarstukken, Website Wmo (www.artikel9wmo.nl), Klanttevredenheidonderzoeken SGBO.

v) **primair betrokkenen:** de Haarlemse burger, Wmo-raad, Wmo-klankbordgroep, andere gemeenten, VNG, GGD-Kennemerland, woningcorporaties en zorgaanbieders.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Bijlage 6 Voorzieningen, diensten, producten en zorginstellingen

3.3.4.1 De gemeente Haarlem verstrekt de volgende individuele voorzieningen:

- Woonvoorzieningen
- Hulp bij het huishouden
- Vervoersvoorzieningen
- Rolstoelen, sport- en cultuurvoorzieningen
- Begeleiding in het kader van de Wmo

De volgende zorginstellingen zijn betrokken bij de uitvoering van beleid:

De gemeente heeft zes zorgaanbieders met betrekking tot de Hulp bij huishouden. Dit zijn: Amsteling, Axxicom, Stichting SHDH, TSN, Tzorg en ViVa!¹⁷

De instellingen die subsidie verkrijgen in het kader van de nota Samen Leven in Haarlem zijn:

Kontext, STG, RIBW, Dock, Effect, Rode Kruis, De Baan, BCT, BlijfGroep, MEE, InGeest, Dagarrangementen, ROADS, Leger des Heils, Zorgbalans, Hoofdafd. SZW/Humanitas, Hoofdafdeling Dienstverlening/Cleanteam, Hoofdafdeling Stadszaken.¹⁸

¹⁷ Samen voor elkaar Uitvoeringsprogramma 2012

¹⁸ Bijlage A en B overzicht subsidies 2012 in het kader van de nota Samen Leven in Haarlem dd 29/11/11

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Bijlage 7 Onderzochte subsidiedossiers

De dossiers van de volgende gesubsidieerde instellingen zijn nader bekeken: STG, Baan, Roads, MEE (2 dossiers, niet gebundelde aanvraag).

Naam organisatie	Subsidiebedrag in euro's
STG	55.516
Baan	75.000
Roads	109.435
	137.720
	109.391
MEE	44.220
MEE	79.950

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

Bijlage 8 Geraadpleegde documenten

- Andersson Elffers Felix, De Kanteling: Lessen en praktijken, Utrecht 21 augustus 2012¹⁹.
- Arnhem en de regiogemeenten: informatienota voor de raad, juni 2008 (uitkomsten regionaal onderzoek vraaggerichte ketendienstverlening en uitgangspunten regionale aanbesteding HBH).
- Algemene Subsidieverordening, vastgesteld door de gemeenteraad op 11-10-2012,
- Begroting 2013
- Besluit maatschappelijke ondersteuning Gemeente Haarlem 2012.
- Bestuursovereenkomst OV-taxi Zuid-Kennemerland/IJmond 2011 (april 2010)
- Collegebesluit Onderwerp: Uitvoeringsnota Samen leven in Haarlem 2012
- Chronisch zieken en Gehandicaptenraad (CG-Raad), de koepel van landelijke ouderenorganisaties (CSO) en het Programma Versterking CliëntenPositie (VCP): de brochure “Kanteling Wmo, iedereen doet mee”, 2010.
- Commissieverslag: Verslag van de openbare vergadering d.d. 26 april 2012 van commissie samenleving van de gemeente Haarlem.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en sport: www.invoeringwmo.nl
- Nota Samen leven in Haarlem 2012
- Offerteaanvraag collectief vraagafhankelijk vervoer (OV-Taxi) Zuid-Kennemerland / IJmond
- Offerteaanvraag HBH in het kader van de Wmo 2009, gemeente Haarlem (29 april 2009)
- Prestatieplannen: STG, Baan, Roads, MEE, RK dagarrangementen.
- OV-taxi, makkelijk vervoer van deur tot deur: Provincie Noord-Holland en de gemeenten in Mid- den- en Zuid-Kennemerland.
- Raadsbrief: Commissie Samenleving, 100% controle PGB, huishoudelijke hulp over het jaar 2010 (15-02-2012)
- Raadsbrief: Commissie Samenleving, vervolgstappen inzake BUUV (28-03-2013)
- Raadsbrief: Commissie Samenleving, inzake de voortgang transitie sociaal domein (14-02-2013)
- Raadsbrief: Commissie Samenleving, inzake Quick win Heronderzoek Scootmobielen (14-06-2012)
- Raadsbrief: Commissie Samenleving, inzake 5 jaar onderzoek tevredenheid cliënten Wmo-voorzieningen (11 december 2012)
- Raadsstuk: Nota Hof 2.0 Wmo (2011)
- Raadsstuk: Verslag commissie Samenleving van de vergadering op 27-09-2012 (bekeken op aanpassingen ASV)
- Raadsstuk: Verslag commissie Bestuur van de vergadering op 27-09-2012 (bekeken op aanpassingen ASV)
- Raadsstuk: Verslag van de raadsvergadering op 11-10-2012 (bekeken op aanpassingen ASV)
- Rekenkamercommissie Haarlem: Zorg om Zorg; Onderzoek naar de Wet maatschappelijke ondersteuning in Haarlem.
- Rekenkamercommissie Haarlem: Evaluatie prestatieplannen tussen de gemeente Haarlem en de gesubsidieerde instellingen (2003)
- Rekenkamercommissie Haarlem: Prestatieplannen: stand van zaken. Quick scan naar opvolging aanbevelingen RKC-onderzoek “Evaluatie prestatieplannen tussen de gemeente Haarlem en de gesubsidieerde instellingen”(2007).
- Rekenkamercommissie Haarlem: Waar voor je gemeenschapsgeld? Onderzoek naar de gewenste aansturing van het welzijnswerk (2009)
- Rekenkamer Zaanstad: De Wmo in Zaanstad, Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp, 21 april 2009.
- Samen voor elkaar: Uitvoeringsprogramma 2012
- Samen voor elkaar: nota “Transitie sociaal domein”.

¹⁹ In opdracht van de VNG uitgevoerde evaluatie naar de Kanteling.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

- SGB0 Benchmarking: Tevredenheidonderzoek Wmo over 2008 tot en met 2011.
- Stichting 't WEB: Overwegingen 't WEB bij het rekenkamerrapport WMO, Zorg om zorg.
- Tevredenheidonderzoek Wmo over 2009, 2010, 2011, 2012 (SGB0)
- TransitieBureau: http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/110442-03_VWS_Toelichting%20subsidie%20of%20overeenkomst_03.pdf
- Uitvoeringsregels individuele voorzieningen Wet maatschappelijke ondersteuning gemeente Haarlem.
- Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning gemeente Haarlem 2010
 - Zelfredzaamheidsmatrix: <http://www.zelfredzaamheidsmatrix.nl/Beschrijving.aspx>
- Zorgbelang Brabant: Workmate voor een sterke burger, Effectieve cliëntenparticipatie in de WMO, 2008.

**Wmo voorzieningen: de kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie.
Verdiepend onderzoek naar de Wmo op het prestatieveld 6 (en deels op prestatieveld 5)**

