

Retouradres Postbus 511, 2003PB Haarlem

Rekenkamercommissie Haarlem

Datum 14 januari 2014
Ons kenmerk DV//2014/6417
Contactpersoon AM de Bruijn
Doorkiesnummer 0235113239
E-mail amdebruijn@haarlem.nl
Onderwerp Reactie op rapport '*Wmo voorzieningen: De kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie*'

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

In het jaar 2012/2013 heeft de rekenkamer na een Quick Scan op de WMO, een verdiepend onderzoek naar prestatieveld 6 (en deels prestatieveld 5) van de Wmo verricht. Uit uw rapport '*Wmo voorzieningen: De kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie*' blijkt grote betrokkenheid van de rekenkamer bij het sociaal domein. Ook ziet het college dat er flink tijd en energie is gestoken in het onderzoek en de rapportage.

Uw onderzoek heeft zich vooral gericht op de periode tot en met het jaar 2012. Uw conclusies en aanbevelingen daarmee ook. In 2013 zijn wij uiteraard doorgegaan met ontwikkelen en uitwerken van beleidsvoornemens. 2014 is het jaar waarin we ons definitief voorbereiden op de komst van de nieuwe Jeugdwet, de Participatiewet en de nieuwe Wmo 2015 (waarin opgenomen de overkomende taken uit de Awbz).

In het algemeen nemen we dan ook uw aanbevelingen mee in het licht van deze ontwikkelingen en komende nieuwe regelgeving. In deze brief willen we vanuit onze kant toch een aantal van uw conclusies en aanbevelingen nader belichten en u informeren over de vorderingen. Wij doen dat op hoofdlijnen van de volgorde van uw deelvragen:

1. Hoe wordt de vraag van de burger/cliënt bepaald
2. Hoe wordt met de verstrekking van voorzieningen omgegaan
3. Hoe heeft de gemeente haar regierol ingevuld
4. Integraal beleid

Voor de deelvraag '*integraal beleid*' heeft u niet expliciet conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Wij gaan hier dan ook niet specifiek op paragraaf niveau op in.

Herkenning

1. Hoe wordt de vraag van de burger/cliënt bepaald

Het verheugt ons te lezen dat u constateert dat de uitgangspunten voor ons beleid integraal tot stand zijn gekomen in samenspraak met de sociale partners in de stad (onderdeel 1a). Bij de voorbereiding van de kaderstellende nota *'Samen voor Elkaar'* zijn de drie voormalige adviesraden Wmo-raad, SoZaWe-raad en de Stedelijke Adviesraad Multiculturele Stad (SAMS) betrokken. Verschillende malen is door de wethouders Van der Hoek en Nieuwenburg met de voltallige adviesraden over de inzet van ons beleid overlegd. De betrokkenheid van de raden bij de praktijkwerkplaatsen is inderdaad beperkt geweest.

Inmiddels is het werk van de drie adviesraden overgenomen door de Participatieraad Haarlem. Wethouder Van der Hoek heeft maandelijks een agendaoverleg met de Participatieraad. Met de Participatieraad is afgesproken dat zij waar mogelijk in het voortraject bij beleidsvorming wordt betrokken. Uw conclusie dat het belangrijk is om adviesraden (zoals de huidige Participatieraad) meer te betrekken bij beleidsvorming sluit aan op onze werkwijze en de afspraken die met de Participatieraad zijn gemaakt.

U raadt ons in uw rapport aan (onderdeel 1d) om samen met de Wmo-raad voor meer bekendheid te zorgen van deze raad. In de *'Verordening Participatieraad gemeente Haarlem'* is opgenomen dat de Participatieraad primair zelfstandig verantwoordelijk is voor haar communicatie en PR, maar dat de gemeente in haar communicatie wel aandacht geeft aan de rol en de taken van de Participatieraad. Afgelopen september is de Participatieraad in een openbare en druk bezochte bijeenkomst in de Gravenzaal van ons stadhuis door de wethouders Van der Hoek en Nieuwenburg geïnstalleerd en is een eigen website gelanceerd. In februari 2014 organiseert de Participatieraad een netwerkbijeenkomst die zeker aan de naamsbekendheid zal bijdragen.

Uit uw onderzoek komt ook naar voren dat zichtbaar is, dat we inzetten op het centraal stellen van de burger en dat het proces om tot de doelen te komen helder geformuleerd staat (onderdeel 1b). U beveelt aan te waarborgen dat de kanteling ook daadwerkelijk gemaakt wordt en de cliënt goed in beeld te houden. Vanuit het cluster *'Informatie, Advies en Doorverwijzing'* (IAD) en het cluster *'Gedragsverandering'* binnen de transitie *'Samen voor Elkaar'* is veel aandacht voor deze punten. Zo worden collega's van partners in de stad en ambtenaren die direct contact met de burger hebben gezamenlijk getraind op nieuw benodigde kennis, competenties en vaardigheden.

Verder is, om passende ondersteuningsarrangementen te kunnen samenstellen met het oog op de burger, *'Mens Centraal'* gekozen als instrument om het proces rond de burger informatiekundig te ondersteunen. *'Mens Centraal'* levert een integraal beeld over de situatie van de burger; op één plek informatie over de leefsituatie, eigen kracht mogelijkheden en lopende dienstverlening. Daarnaast biedt *'Mens Centraal'* een platform voor het samenwerken met partners in de ondersteuningsarrangementen. Onder partners worden, naast aanbieders van

informele en formele zorg, ook de burger zelf en het netwerk van de burger verstaan. Het is de bedoeling dat '*Mens Centraal*' -als onderdeel van het transitieproces sociaal domein- ook door onze partners in de stad gebruikt gaat worden, waardoor het nog beter mogelijk wordt de cliënt in beeld te houden. We wijzen er nadrukkelijk op dat de burger zelf in hoge mate bepaalt wie toegang heeft tot de vastgelegde informatie.

In aansluiting op het bovenstaande beveelt u aan bij de aanvraagprocedure meer rekening te houden met de persoonlijke situatie van de burger (onderdeel 1b). Hoewel het college van mening is dat bij de aanvraagprocedure de persoonlijke situatie van de burger al uitgebreid in beeld wordt gebracht en oplossingen voor ondervonden beperkingen op maatwerk berusten ¹⁾ met inachtneming van de persoonlijke situatie van de burger en de huidige regelgeving, wordt ook aan dit onderdeel aandacht besteed binnen '*Samen voor Elkaar*'. Voor een passend arrangement binnen de nieuwe structuur van '*Samen voor Elkaar*' en aanstaande nieuwe Wmo 2015 is immers verkenning van de zelfredzaamheid op meerdere domeinen noodzakelijk. '*De Zelfredzaamheidsmatrix*' (ZRM) is als methode gekozen om integraal op verschillende levensdomeinen én de context van de Haarlemmer tot een passend ondersteuningsarrangement voor de burger te komen. De ZRM is geïntegreerd in '*Mens Centraal*'. Binnen de al eerder genoemde trainingen worden collega's van partners in de stad en ambtenaren die direct contact met de burger hebben ook gezamenlijk getraind in het gebruik van de ZRM.

De combinatie van de eenduidige integrale methodische aanpak met de ZRM en de informatiekundige ondersteuning binnen '*Mens Centraal*', maakt het mogelijk

- de burger goed in beeld te brengen en te houden,
- zowel eigen kracht en netwerkoplossingen als indien nodig specialistische ondersteuning op de verschillende levensdomeinen in beeld te brengen,
- de burger in zijn zelfredzaamheid op de verschillende levensdomeinen te kunnen volgen en
- de burger kan o.a. zelf via de burgermodule inzage hebben in de voortgang van de afhandeling van een melding/aanvraag en contact hebben met de gemeente over lopende zaken.

¹⁾ In het kader van efficiëntie, doelmatigheid en vanuit het oogpunt van kosten zijn er echter wel contracten voor dienstverlening en voorzieningen in het kader van de Wmo afgesloten. Dit impliceert echter niet dat er dus een standaardvoorzieningenlijst toegepast zoals in het rapport '*Wmo voorzieningen: De kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie*' wordt aangegeven in de samenvatting (blz. 5, 1^e alinea) om in de hulpvraag van de burger te voorzien. Op het moment dat uit de dialoog met de burger blijkt dat een dienst of een voorziening nodig is om zijn beperkingen zoveel als mogelijk op te heffen en zelfstandig kan blijven wonen en deelnemen aan de maatschappij, dan heeft de gemeente in ieder geval de mogelijkheid adequaat tot professionele (specialistische) ondersteuning te kunnen komen voor de burger.

Hierbij wordt zoals boven aangegeven rekening gehouden met de regelgeving rond privacy. Met de *'De Zelfredzaamheidsmatrix'* en *'Mens Centraal'* zijn uw aanbeveling een digitaal zorgdossier in te voeren (onderdeel 1b) en het kunnen monitoren van de zelfredzaamheid (onderdeel 1f) op dit moment al in de implementatiefase.

Uw aanbevelingen ten aanzien van innovatie bij hulp bij het huishouden en de toekomstbestendigheid van deze ondersteuning (onderdeel 1f) nemen we mee in de uitwerking van de nieuwe Wmo 2015 en de middelen die daarvoor beschikbaar komen. Zoals u weet is hulp bij het huishouden met name de afgelopen 1,5-2 jaar zowel inhoudelijk als financieel onderhevig geweest aan continue verandering. Afgelopen december werd een feit dat de Persoonlijke Verzorging (die nu deel uitmaakt van de Awbz) toch niet naar gemeenten komt. Voor vele gemeenten, waaronder Haarlem, werd de verbinding tussen Persoonlijke Verzorging en hulp bij het huishouden als de mogelijkheid gezien tot verbinding, vernieuwing en bezuiniging te komen. Nu de Persoonlijke Verzorging niet overkomt naar gemeenten hebben wij ons opnieuw moeten buigen over deze vorm van ondersteuning. In de raadsnota *'Raadsbesluit transitieplan specialistische ondersteuning sociaal domein; beleidskaders Zorg voor Jeugd, Awbz en Participatiewet'* (2013/469125) van december 2013 is een eerste uitwerkingsrichting beschreven.

2. *Verstrekken van voorzieningen*

Met u onderschrijft het college het belang van goede informatievoorziening (onderdeel 2b). Niet voor niets is er een cluster *'Informatie Advies en Doorverwijzing'* (IAD) opgenomen binnen *'Samen voor Elkaar'*. Informatievoorziening (digitale sociale kaart en website), meldings- dan wel aanvraagformulieren die beter passen bij het gedachtegoed van *'Samen voor Elkaar'* en een keuzenotitie over de fysieke loketfunctie in Haarlem²⁾ zijn al (deels) gereed of in voorbereiding en worden in 2014 binnen dit cluster verder uitgewerkt. Het programma *'Mens Centraal'* biedt tevens de mogelijkheid voor een eigen kracht instrument, waarmee burgers zelf dan wel met ondersteuning uit de eigen omgeving naar eigen kracht en algemeen beschikbare oplossingen kunnen zoeken ter ondersteuning van de zelfredzaamheid. In 2014 wordt hier verder aan gewerkt. Daarnaast zullen wij in 2014 de burger op individueel niveau gaan informeren hierover en wat de wijzigingen en de rijksbezuinigingen bij de overdracht van de nieuwe taken voor hen betekenen.

²⁾ Hierbij worden de huidige loketten 'Loket Haarlem', de CJG's, de BCT, de huidige loketfunctie voor de Wmo-voorzieningen en Sociale Zaken & Werkgelegenheid in de publiekshal en het dienstverleningsconcept van Haarlem worden betrokken

3. regierol

Prettig vindt het college, dat u terug heeft kunnen vinden dat de subsidiedossiers compleet zijn en de aanbesteding van het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV) en hulp bij het huishouden voldoen aan de strenge regelgeving. Ten aanzien van uw aanbeveling de bestuursovereenkomst bij het CVV te evalueren, kunnen we aangeven dat we juist op basis van de ervaring uit het verleden de constructie van de bestuursovereenkomst tussen provincie en gemeenten voortgezet hebben met ingang van het contract per 1 januari 2011 met de huidige vervoerder de BIOS groep.

Kanttekeningen

Algemeen

Het college was in de veronderstelling dat het onderzoek bedoeld was te onderzoeken of het compensatiebeginsel van de Wmo op prestatieveld 6 doelmatig en doeltreffend uitgevoerd wordt, waarbij de vraagstelling van de cliënt centraal staat. Hierbij is het college er vanuit gegaan dat er getoetst zou worden aan hetgeen besloten en is vastgelegd, het huidige normenkader. Met andere woorden, of er uitvoering wordt gegeven binnen geldend beleid, wet- en regelgeving en of dat doelmatig en doeltreffend gebeurt. U heeft in uw onderzoeksopzet aangegeven het normenkader voornamelijk te baseren op de landelijke en lokale regelgeving. Wij waren ons er dan ook niet van bewust dat voor dit onderzoek separaat nog een uitgebreid normenkader toegepast zou worden (bijlage 3). Ten aanzien van het door de RKC geformuleerde normenkader hebben wij op punten nadrukkelijk een ander standpunt, welke wij hieronder toelichten.

1. Hoe wordt de vraag van de burger/cliënt bepaald

Het college begrijpt uw norm '*de gemeente laat indicatiestelling voor Wmo-voorzieningen uitvoeren door een onafhankelijke organisatie*' (onderdeel 1a) niet en kan voor de aanbevelingen die u geeft geen onderbouwing terugvinden in uw rapport.

Indicatiestelling binnen de Wmo is onderhevig aan heldere landelijke en lokale regelgeving die toegepast moet worden om tot een indicatie en beschikking te komen. Daarnaast is er sprake van richtinggevende jurisprudentie en heeft de Wmo te maken met de Algemene wet bestuursrecht.

Verder vereist de administratieve organisatie dat functiescheiding wordt toegepast en dat er in het kader van risico's en rechtmatigheid beheersmaatregelen genomen worden. Dit houdt onder andere in dat binnen de Wmo individuele voorzieningen in Haarlem na indicatiestelling op basis van het vier-ogen principe getoetst wordt op proces en rechtmatigheid, dat jaarlijks een controleprotocol opgesteld wordt en op de uitgevoerde werkzaamheden van het controleprotocol nog een verbijzonderde interne controle plaatsvindt door de hoofdafdeling Middelen en Services. Op dit moment wordt er dus zelfs meer gedaan dan een steekproefsgewijze onafhankelijke controle die u benoemt in uw rapport bij de aanbeveling op bovengenoemde normstelling (onderdeel 1a).

Voor de burger is er te allen tijde de mogelijkheid bezwaar in te dienen dat door een speciale commissie, los van de afdeling, in behandeling wordt genomen. Ook naar aanleiding van het resultaat van de bezwarencommissie ziet het college geen onderbouwing in uw aanbeveling ³⁾.

Wij zijn daarnaast van mening dat de inrichting van het indicatieproces is voorbehouden aan het college. Indicatiestelling betreft uitvoering geven aan het beleidskader dat de raad vaststelt (het gaat om het 'hoe') en is naar onze mening dan ook voorbehouden aan het college in samenwerking met het ambtelijk management van onze gemeente. Uiteraard kan de raad vanuit haar controlerende taak de werking van het indicatieproces beoordelen. Ons zijn geen signalen bekend dat de huidige werkwijze niet zorgvuldig zou zijn.

U beveelt aan de Eigen Kracht Conferenties (EKC) als voorziening op te nemen in het beleid en te onderzoeken of er ook andere mogelijkheden zijn om het eigen netwerk van de burger te vergroten en in te zetten (onderdeel 1c). De EKC's zijn naar de mening van het college al onderdeel van het huidige beleid. De gemeente koopt een aantal EKC's in die worden ingezet door de sociaal wijkteams. De inzet van sociale wijkteams is een belangrijk onderdeel van de nieuwe structuur van het sociaal domein en sluit aan bij het bevorderen van eigen kracht van mensen. De wijkteams zijn de ogen en oren van de buurt. Als het sociaal wijkteam signalen krijgt, dat er bij buurtbewoners iets aan de hand is, gaan ze erop af en maken ze contact. Het wijkteam organiseert ter plekke ondersteuning in het gezin of huishouden. De teamleden nemen de regie niet over, maar gaan zoveel mogelijk naast de betrokkenen staan. Dit betekent dat ze ondersteunen, maar vooral kijken naar wat de betrokkenen zelf aan hun situatie kunnen bijdragen en of hun netwerk daarbij iets kan betekenen. Als dat netwerk er niet is, helpt het sociaal wijkteamlid een netwerk op te bouwen. In het sociaal wijkteam hebben verschillende professionals de handen ineengeslagen op het gebied van jeugd en opvoeding, werk en inkomen en zorg. Zij werken volgens de methode één gezin of huishouden, één plan, één contactpersoon.

Door in de buurt aanwezig te zijn, kan het sociaal wijkteam snel in actie komen en zo voorkomen dat problemen groter worden. Indien nodig haalt het wijkteamlid er hulp bij of verwijst door naar bijvoorbeeld de (geestelijke) gezondheidszorg. Het wijkteam let daarbij ook op of de verwijzing tot stand komt en houdt vinger aan de pols. De sociale wijkteams richten zich op die groep Haarlemmers die met tijdelijk regieverlies en problemen op meerdere levensdomeinen te maken hebben.

Een eerste tussenrapportage is gepland voor het voorjaar van 2014.

³⁾ In 2012 zijn 52 bezwaarschriften (van rond de 9000 werkprocessen waar bezwaar en beroep op mogelijk is) in de 'Commissie beroep- en bezwaarschriften' op zitting geweest waarvan 42 ongegrond zijn verklaard, 8 gegrond en 2 niet ontvankelijk.

U schrijft ten aanzien van uw norm *'de meetbaarheid is vastgelegd en de resultaten inzichtelijk'* (onderdeel 1f) dat de Quick Wins uit de nota *'Hof 2.0; van visioen naar doen'* verbloemen dat het oppakken van verbeterpunten pas op gang komt nadat er overduidelijk iets niet in orde is en dat er pas onderzoek ingesteld wordt als het niet goed gaat. Het college herkent de door u geconstateerde reactieve houding, die beschreven staat bij de conclusie, niet. Wij schetsen hieronder twee inzichten.

Bij de OV-Taxi, ook ten tijde van het contract met Connexxion, is continu gewerkt aan verbeteringen in dialoog met de opdrachtnemer, -gever en gemeenten binnen de contractuele mogelijkheden die er op dat moment waren. Aanpassingen maken tijdens een contractuele periode die ook nog passen binnen de aanbestedingsregels is veelal niet tot nauwelijks mogelijk. Toch is onder het contract met Connexxion maximaal geprobeerd verbeteringen door te voeren. Zo zijn onder andere taxipoints bij ziekenhuizen gemaakt om op het gewenste kwaliteitsniveau van stiptheid te komen. Daarnaast doen zich voortdurend ontwikkelingen voor, die tot andere wensen en eisen kunnen of moeten leiden die vervolgens in een nieuwe contractperiode pas verwerkt kunnen worden. U kunt dan denken aan nieuwe technologische mogelijkheden, maar in het geval van de OV-Taxi ook fors hogere brandstofprijzen. In een intensief traject van samenwerking met afvaardigingen van de Wmo raden in de regio is op basis van ervaring een (aangepast) programma van eisen geformuleerd dat geleid heeft tot een Europese aanbesteding waar de BIOS-groep de opdracht uiteindelijk na selectie gegund heeft gekregen per januari 2011. Uw opmerking dat gemeenten en provincie met een andere aanbieder 'in zee zijn gegaan' vinden wij dan ook niet passend bij het zorgvuldige traject dat gevolgd is. We willen met de RKC vaststellen dat de kwaliteit van de dienstverlening aanzienlijk is verbeterd. Dit is onder meer reden voor het toegenomen gebruik.

Ten tweede willen we met betrekking tot uw tekst, conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het onderwerp *'controle cliënten met een Pgb voor de hulp bij het huishouden'* (onderdeel 1f) aangeven dat het niet juist is dat controle en terugvordering van het Pgb pas naar voren is gekomen in de gesprekken met diverse partijen in aanloop naar de *'Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2010'* (Vvmo).

In 2007 heeft Haarlem er voor gekozen de Wmo beleidsarm in te voeren. Voor wat betreft de controleprocessen is, zoals u zelf ook al schrijft, aanvankelijk om deze reden gekozen de steekproefsgewijze controle van 5% eveneens te handhaven. Binnen de ervaring van de eerste 1,5-2 jaar onder de Wmo was er al de wens deze controle op een andere manier invulling te gaan geven. Op dat moment liep het traject om naar de Vvmo 2010 te komen. Het leek ons een goed moment onze gedachten over de andere wijze van controle te toetsen binnen de participatiemomenten in dit traject. Dat is gebeurd en heeft er toe geleid tot 100% verantwoording en controle van het Pgb te komen. Niet alleen om na te gaan of de middelen ook besteed worden aan het doel waarvoor ze zijn verstrekt, maar ook om tot verbeteringen in het proces te komen. Zoals van te voren verwacht, heeft deze wijze van controle ons inzichten gegeven waardoor we juist aan de voorkant van het proces verbeteringen hebben kunnen aanbrengen. Één van die verbeteringen zijn de twee flyers over het Pgb voor hulp bij het huishouden en voor hulpmiddelen waarmee we de burger nog beter kunnen informeren.

Het college is dan ook van mening dat hier sprake is van een pro-actieve houding na een relatief korte ervaring binnen een voor de gemeente compleet nieuw uit te voeren wet.

Overigens maken wij uit de concept wettekst Wmo 2015 op, dat de regelgeving rond het Pgb gewijzigd wordt. Het betreft de manier waarop een Pgb verstrekt kan worden en de uitvoering ervan. Deze regelgeving wordt vastgelegd in de nieuwe Wmo 2015 die naar verwachting rond de zomer 2014 vastgesteld wordt. Wij zullen als gemeente aan die gewijzigde regelgeving moeten gaan voldoen.

2. *Verstrekken van voorzieningen*

Ten aanzien van het Pgb concludeert u dat het beleid van de gemeente Haarlem primair gericht is op verstrekking in natura. Deze conclusie baseert u op slechts een deel van de tekst van artikel 1.1 van het *'Besluit maatschappelijke ondersteuning 2012'*. Artikel 1.1 dit Besluit luidt:

"Op verzoek van de belanghebbende of diens wettelijke vertegenwoordiger, dan wel indien naar het oordeel van het college daarvoor zwaarwegende redenen aanwezig zijn kan, in plaats van een voorziening in natura, een persoonsgebonden budget worden verstrekt."

Naar onze mening is de interpretatie van dit artikel anders dan u aangeeft. In artikel 6 van de Wmo evenals artikel 2.1 van de *'Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning'* is bepaald dat de klant keuzevrijheid heeft. In de toelichting op artikel 1.1 van het Besluit staat beschreven dat verstrekking van een Pgb op verzoek van de aanvrager plaats kan vinden. Verder staat in de toelichting beschreven dat onder bepaalde omstandigheden het mogelijk is, dat het college beslist in plaats van een voorziening in natura juist een persoonsgebonden budget toe te kennen. De hoofdgedachte van dit artikel impliceert dus niet dat het beleid primair gericht is op verstrekking in natura, maar dat *"op verzoek van belanghebbende in plaats van een voorziening in natura een persoonsgebonden budget kan worden verstrekt."* Met andere woorden op dit moment is aan de orde dat de aanvrager bepaalt in welke vorm gecompenseerd wordt met inachtneming van het overige bepaalde in het Besluit.

Tot slot

Het college waardeert de inspanning die door de rekenkamercommissie is geleverd om te komen tot dit rapport zeer. Graag nemen wij uw aanbod voor een gesprek over uw bevindingen aan. Wij zullen het initiatief hiertoe nemen.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

de burgemeester,

J. Scholten

mr. B.B. Schneiders