

Rekenkamer Wageningen

Onderzoek

Cliëntervaring Wmo – beleid

In samenwerking met I & O Research

16 mei 2017

Rekenkamer Wageningen

dhr. A. Teeuw (voorzitter) / P. Bosch (secretaris)

Postbus 1

6700 AA Wageningen

T. 06 – 10551336

E. pboschgod@knpmail.nl

Onderzoekers I&O Research

Rachel Beerepoot en Aniek de Lange

INHOUDSOPGAVE

BESTUURLIJKE NOTA

Aanbiedingsbrief Gemeenteraad	4
Bestuurlijke reactie College van B&W	5
Nawoord Rekenkamer	8

ONDERZOEKSRAPPORT

Aanbiedingsbrief Gemeenteraad

Rekenkamer Wageningen

Gemeenteraad Wageningen
Stadhuis Wageningen

Wageningen, 16 mei 2017

Geachte leden van de gemeenteraad,

De afgelopen maanden heeft de Rekenkamer onderzoeksbureau I&O Research een onderzoek uit laten voeren naar de ervaringen van cliënten met het WMO-beleid in Wageningen. Naast het meer algemene cliëntervaringsonderzoek van de gemeente zelf, is dit onderzoek vooral gebaseerd op een vijftiental casestudies. De Rekenkamer vroeg zich af "in hoeverre is het Wmo-beleid van de gemeente Wageningen doeltreffend en doelmatig". De algehele conclusie luidt dat de gemeente Wageningen op de goede weg is, maar dat er nog diverse verbetermogelijkheden zijn.

Het rapport geeft een goed beeld van beleid en praktijk in Wageningen en hoe dat door cliënten wordt ervaren. De conclusies en aanbevelingen hebben betrekking op de vormgeving van het beleid, de werking van het beleid in de praktijk en de ervaringen van aanvragers van ondersteuning.

Aanbevelingen luiden:

1. Maak het sturen op zelfredzaamheid onderdeel van gesprek en contacten met zorgaanbieder zodat dit ook na toekenning van zorg een punt van aandacht blijft.
2. Bekijk hoe cliënten die op 'eigen kracht' verder moeten/gaan structureler gevolgd kunnen worden, zodat zij wanneer dit niet lukt, of de situatie verslechtert, op tijd de gewenste ondersteuning krijgen.
3. Zorg dat het Startpunt een grotere naamsbekendheid krijgt en dat men weet dat dit het punt is waar je moet zijn met hulpvragen.
4. Pas je wijze van communiceren aan aan de doelgroep. In het gesprek is belangrijk dat mensen zich gehoord voelen en uitleg gegeven wordt.
5. Richt je bij zelfredzaamheid ook op de preventieve kant zodat de zelfredzaamheid al vergroot wordt voordat mensen aankloppen bij de gemeente.
6. Onderzoek of meer maatwerk in rolstoelen en scootmobielen mogelijk is.
7. Bevorder de integrale werkwijze ook bij niet-complexe hulpvragen.

Voor in het onderzoeksrapport is een korte duidelijke samenvatting te vinden met de conclusies en aanbevelingen.

In het kader van het bestuurlijk wederhoor heeft het College een uitgebreide reactie gegeven. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie is een van de conclusies over de inzet van financiële middelen aangepast.

De reactie van het College is integraal opgenomen in het rapport. Nagenoeg alle conclusies worden in de bestuurlijke reactie nagelopen en onderschreven. De Rekenkamer had graag gezien dat het College nadrukkelijker was ingegaan op de zeven aanbevelingen uit het rapport. Daarmee wordt niet expliciet duidelijk wat het College naar aanleiding van het onderzoek nog meer gaat doen dan ze al deed. We hopen dat dit tijdens de bespreking in de gemeenteraad aan de orde zal komen.

We zullen het debat en de doorontwikkeling van de Wmo met belangstelling blijven volgen.

Met vriendelijke groet,

Arie Teeuw

Voorzitter Rekenkamer Wageningen

Bestuurlijke reactie College van B&W

Rekenkamer gemeente Wageningen
t.a.v. de voorzitter
Postbus 1
6700 AA WAGENINGEN



Wageningen 3 mei 2017
ons kenmerk BS/17.0101944
ons nr. ink. brief BS/
zaaknummer
onderwerp Bestuurlijke reactie
rekenkameronderzoek
"Cliëntervaring WMO-
Beleid"
bijlagen geen
behandeld door W. van de Geijn
telefoon (0317) 49 2846
verzenddatum 11 mei 2017

Geachte leden van de Rekenkamer,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het onderzoeksrapport "Cliëntervaring WMO-Beleid". U heeft het college van B&W in het kader van bestuurlijk wederhoor gevraagd om een reactie op het onderzoek als geheel, inclusief de conclusies en de aanbevelingen. Graag maken wij gebruik van deze mogelijkheid.

Algemeen

Het rapport is volgens ons goed geschreven en makkelijk leesbaar. Er is gekozen voor een heldere indeling en opmaak. De toonzetting is prettig en neutraal. Door uitgebreide casestudies en de interviews met de belangrijkste actoren geeft het rapport een zorgvuldige indruk. De praktische samenwerking tijdens de opzet en uitvoering van het Cliëntervaringsonderzoek WMO 2015 en WMO 2016 is als prettig en waardevol ervaren.

Wij onderschrijven uw conclusie dat de gemeente Wageningen op de goede weg is, maar dat er nog diverse verbetermogelijkheden zijn. De aanbevelingen in het rapport ondersteunen de doorontwikkeling van het Wmo-beleid en de uitvoering in de praktijk.

Hoe is het Wmo-beleid in de gemeente Wageningen vormgegeven?

- *Complexe problemen in het kernteam met de cliënt erbij besproken*
De onderzoekers merken op dat er juist bij complexe casussen met de cliënt wordt gepraat in plaats dat er over de cliënt wordt gesproken. Wij zijn blij met de constatering dat deze benadering goed werkt en wordt gewaardeerd.
- *Hulp bij het huishouden 1 is een algemene voorziening geworden*
Wij kunnen ons vinden in de toelichting in het rapport.
- *Financiële middelen worden voornamelijk ingezet op de doelen uit het beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning*
Het college kan zich niet vinden in deze bewering en de toelichting. In documentatie die ten behoeve van dit onderzoek is uitgewisseld, ontbreekt de Programmabegroting 2015 – 2018.
Wij verwijzen de onderzoekers naar pagina 40 van deze programmabegroting: 'Alle veranderingen binnen het sociale domein en het daarbij behorende budget zijn ondergebracht in een apart hoofdstuk binnen programma 6, namelijk programmakaart 6B. Dit houdt in dat de doelen en budgetten van 'Samen voor elkaar' zijn opgenomen in programmakaart 6A en de doelen en budgetten van 'Samen Redzaam' zijn opgenomen in

programmakaart 6B. Daarnaast zijn uit programmakaart 6A een paar zaken (vitaliteitscentrum, CJG en Wmo-voorzieningen) die betrekking hebben op de decentralisaties eveneens overgeheveld naar programmakaart 6B en is programma 5 overgeheveld naar programmakaart 6B. Hierdoor is programma 5 volledig geïntegreerd in programma 6. Concreet betekent dit dat alle middelen van de BUIG (uitkeringen) en bijzondere bijstand, het nieuwe participatiebudget, alle middelen die de gemeente ontvangt op het gebied van de jeugdzorg alsmede de uitbreiding van het WMO-budget als gevolg van de wijziging in de AWBZ zijn opgenomen in programmakaart 6B.
Dit betekent dus dat de financiële middelen niet hoofdzakelijk worden ingezet voor de doelen uit het beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning, maar ook voor de doelen uit Samen Redzaam.

Hoe werkt het beleid in de praktijk?

- *De professionals staan achter het beleid als is zelfredzaamheid en eigen regie niet altijd even realistisch.*
Breed draagvlak is belangrijk om met elkaar de transformatie zichtbaar te maken in de praktijk. In het proces voor het nieuwe beleid Samen Wageningen is daar nadrukkelijk aandacht voor. Samen Wageningen onderschrijft het besef en de noodzaak dat de transformatie een andere manier van denken en handelen van alle betrokken partijen vereist. Professionals zijn onderdeel van Samen Wageningen. De invulling van de begrippen 'zelfredzaamheid' en 'eigen regie' blijven onder de aandacht tijdens de doorontwikkeling.
- *Werkwijze rondom het Startpunt is in ontwikkeling*
Wij delen deze conclusie. Het Startpunt heeft een belangrijke rol in het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Deze rol kan het Startpunt vervullen, omdat zij het voortouw neemt om te ontwikkelen. De ontwikkelingen zijn gericht op het creëren van meerwaarde voor de cliënt binnen Samen Wageningen.
- *Sturen op zelfredzaamheid in de uitvoering voornamelijk bij het Startpunt*
Het is juist dat het sturen op zelfredzaamheid het duidelijkst gebeurt bij het Startpunt. In het Startpunt zijn ook ketenpartners gehuisvest, waardoor de fysieke omgeving het gezamenlijk leerproces ondersteunt. Het gezamenlijk leren en ervaren is onlosmakelijk verbonden aan het transformatieproces. Het belang van zelfredzaamheid wordt binnen de samenwerking met ketenpartners herkenbaarder en steeds meer toegepast in de praktijk. Er is aandacht voor de mate waarin zorgaanbieders gericht zijn op zelfredzaamheid. In de praktijk van samenwerken door het Startpunt. De ervaring en beoogde resultaten maken onderdeel uit van de aanbesteding en inkoop.
- *Opvolging van cliënten die op eigen kracht verder gaan/moeten vindt niet structureel plaats*
Deze bevinding wordt ter harte genomen. Het onderwerp 'nazorg' vereist de nodige aandacht binnen de werkprocessen van het Startpunt. De aanbeveling in het rapport zal worden opgepakt.

Hoe wordt het Wmo-beleid en de uitvoering in de praktijk ervaren door de aanvragers van ondersteuning?

- *Cliënten weten de weg naar de ondersteuning niet altijd te vinden maar zijn tevreden over de ondersteuning als zij die krijgen*
Het CEO 2015 van de gemeente Wageningen laat dit beeld zien. Mede door de samenwerking tussen de onderzoekers van het rekenkamerrapport en de uitvoerders van het CEO 2015 wordt deze conclusie op dit moment geanalyseerd. Het doel is van deze analyse is het helder krijgen van de verbeterpunten.
Daarnaast heeft het Startpunt de afgelopen maanden enkele verbeteringen ingevoerd, zoals het verhogen van het deskundigheidsniveau van de baliemedewerkers. Gevolgd

ons kenmerk BS/17.0101944
blad 3/3

door een groter dienstverband per baliemedewerker zodat de medewerker als persoon herkenbaarder wordt in het klantcontact. Een verbetering zal plaatsvinden in de doorontwikkeling van de cliëntondersteuning in 2017.
Het is goed om te lezen dat cliënten tevreden zijn over de ondersteuning en het gesprek wat daaraan vooraf ging. Dit sluit aan bij de behoeften die men heeft.

- *Communicatie punt van aandacht*
De aanbevelingen uit het rapport worden overgenomen. Het Startpunt is actief in het project 'Klare Taal' en heeft de ambitie om deze methodiek op korte termijn in zijn geheel toe te passen in haar communicatie.
- *Zelfredzaamheid lukt niet op alle niveau's*
Zoals eerder beschreven heeft het onderwerp 'zelfredzaamheid' een belangrijke rol in de doorontwikkeling van het Startpunt. Het beleid Samen Wageningen geeft richting aan deze doorontwikkeling. Het rapport geeft een opsomming van de belangrijkste aandachtspunten die betrekking hebben op het onderwerp 'zelfredzaamheid'. Het college kan zich vinden in de beschreven aandachtspunten.
- *Meer maatwerk gewenst in rolstoelen en scootmobielen*
De leverancier heeft de verantwoordelijkheid om uit te gaan van de beperkingen die de cliënt ervaart. Dit is bepalend voor de maatwerkvoorziening. De onderzoekers concluderen dat cliënten hier verbetermogelijkheden zien. Deze aanbeveling wordt opgevolgd. We gaan in gesprek met de leverancier en zijn voornemens om door middel van casestudies verbeteracties te formuleren.
- *Integrale werkwijze vooral tijdens vraagverheldering*
In het rapport staat dat de gemeente Wageningen op papier een vooruitstrevend integraal kader heeft, waarbij de inwoner centraal staat. Dit klopt. De gemeente Wageningen heeft deze ambitie vastgelegd en werkt hard aan het realiseren van deze ambitie.


Wij hopen met deze reactie een goede bijdrage te leveren aan het onderzoek "Cliëntervaring WMO-Beleid".

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Wageningen,

de secretaris,

de burgemeester,



R. van der Grijp



G.J.M. van Rumund

De brieven van de gemeente Wageningen worden in principe niet meer of digitaal ondertekend.

Nawoord Rekenkamer

Het College is in de bestuurlijke reactie positief over het onderzoeksrapport “Clientervaring WMO-beleid”. Het College onderschrijft het merendeel van de conclusies en geeft aan dat de aanbevelingen de doorontwikkeling van het Wmo-beleid en de uitvoering in de praktijk ondersteunen.

De algemene conclusie van het onderzoek is dat Wageningen op de goede weg is maar dat er nog diverse verbetermogelijkheden zijn.

Nagenoeg alle conclusies worden in de bestuurlijke reactie nagelopen en onderschreven. De Rekenkamer had graag gezien dat het College nadrukkelijker was ingegaan op de zeven aanbevelingen uit het rapport. Daarmee wordt niet expliciet duidelijk wat het College naar aanleiding van het onderzoek nog meer gaat doen dan ze al deed. We hopen dat dit tijdens de bespreking in de gemeenteraad aan de orde zal komen.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie heeft de Rekenkamer twee passages aan laten passen. De aan de onderzoekers beschikbaar gestelde documenten bleken pas op het laatste moment niet volledig te zijn geweest. Dat bleek uit de reactie van het College onderaan pagina 1 van de bestuurlijke reactie. De passages hebben betrekking op de inzet van financiële middelen.

Rapport

CLIËNTERVARING WMO- BELEID

Rekenkamer Wageningen

April 2017

COLOFON

Uitgave

I&O Research
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede

Rapportnummer

2017/059

Datum

April 2017

Opdrachtgever

Rekenkamer Wageningen

Auteur(s)

Rachel Beerepoot
Aniek de Lange

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever.

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	7
Hoe is het Wmo-beleid in de gemeente Wageningen vormgegeven?.....	7
Hoe werkt het beleid in de praktijk?	8
Hoe wordt het Wmo-beleid en de uitvoering in de praktijk ervaren door de aanvragers van ondersteuning?	9
Wat zijn de effecten van het beleid?.....	10
Hoofdvraag: In hoeverre is het beleid doeltreffend en doelmatig?	11
1. Inleiding.....	15
1.1 Aanleiding van het onderzoek	15
1.2 Doel van het onderzoek	15
1.3 Onderzoeksaanpak	15
1.4 Leeswijzer	17
2. Beleid	21
2.1 Beleidskaders	21
2.2 Toegang en uitgangspunten Wmo-voorzieningen beschreven	26
2.3 Kwaliteit en monitoring	28
3. Praktijk.....	33
3.1 Draagvlak Wmo-beleid	34
3.2 Toegang	35
3.3 Kwaliteit van de ondersteuning	40
3.4 Wat levert de ondersteuning op	41
3.5 Verbeterpunten aangedragen door de cliënten	43



4. Effecten	47
4.1 Zelfredzaamheid	47
4.2 Eigen regie	48
4.3 Maatwerk	49
4.4 Integrale werkwijze	50
5. Middelen	53
5.1 Financiering huidig beleid	53
5.2 Prognose komende jaren	54
Bijlage 1. Normen	59
Bijlage 2. Beleid	63



SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN





Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Per 1 januari 2015 zijn de decentralisaties in het sociaal domein doorgevoerd. De gemeente Wageningen gaat net als veel andere gemeenten (in meer of mindere mate) in haar beleid uit van een bepaalde mate van eigen en sociale kracht in het sociaal domein. Burgers zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk om te participeren in de samenleving. Pas als dat niet mogelijk is dan kan de gemeente ondersteuning, algemene voorzieningen en indien nodig maatwerkvoorzieningen bieden. Binnen genoemde ontwikkelingen ontbreekt er volgens de rekenkamer Wageningen een goed zicht op de ervaringen van Wageningse burgers met ondersteuning in het kader van de Wmo en het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Dit onderzoek biedt hier meer inzicht in.

Door middel van documentenonderzoek (de beleidsplannen 'Samen voor elkaar', 'Samen Redzaam' en 'Samen Wageningen', verordeningen, nadere regels, het cliëntervaringsonderzoek Wmo en de financiële monitor), interviews met de belangrijkste actoren (twee projectleiders Samenleving, manager Startpunt, Projectmanager Transformatie Sociaal Domein (financiën), de Wethouder de Brito van zorg, onderwijs cultuur en klimaat, een cliëntondersteuner, twee zorgaanbieders, Adviesraad Samenleving en cliëntenraad) en casestudies om de praktijk in beeld te brengen vanuit de ogen van de cliënt en de Wmo-consulent. We voerden in totaal vijftien casestudies uit. Elke case bestaat uit een interview met een cliënt (en indien aanwezig zijn mantelzorger) en een telefonisch interview met de betrokken Wmo-consulent. Aangezien sommige Wmo-consulenten niet meer werkzaam zijn bij de gemeente, was het niet mogelijk van elke cliënt de betrokken Wmo-consulent te interviewen.

In de navolgende paragrafen worden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek weergegeven. Eerst worden de deelvragen beantwoord en tenslotte de hoofdvraag.

Hoe is het Wmo-beleid in de gemeente Wageningen vormgegeven?

Beleid weergegeven in twee plannen, niet praktisch, daarom Samen Wageningen vanaf 2018

Op dit moment is het beleid op het sociale domein weergegeven in twee documenten: het beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 'Samen voor elkaar' en het beleidskader 'Samen Redzaam'. De gemeenteraad heeft al geconstateerd dat het niet praktisch is dat beleid dat sterk met elkaar samenhangt in twee verschillende plannen staat. Daarom worden beide plannen vanaf 2018 geïntegreerd in 'Samen Wageningen', dat in co-creatie tot stand kwam. De uitvoering (het hoe, met wie en welke activiteiten) wordt momenteel uitgewerkt.

Complexe problemen in kernteam met cliënt erbij besproken

Wageningen heeft een integrale toegang, 'het Startpunt', waar iedere burger met een vraag op het sociale domein zich kan melden. Na het kenbaar maken van een hulpvraag vindt er vraagverheldering plaats door een consulent aan de hand van de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) om 'de vraag achter de vraag te achterhalen' en te bepalen of er sprake is van een complex of een niet-complex probleem. Hierbij wordt ook achterhaald wat de hulpbehoevende zelf en eventueel met behulp van zijn of haar sociaal netwerk kan en welke mogelijkheden er zijn in voorliggende voorzieningen. Complexe vragen worden behandeld in een kernteam, waar niet over maar met de cliënt wordt gepraat. Dit laatste werkt goed en wordt gewaardeerd.



Hulp bij het huishouden 1 is een algemene voorziening geworden

Er is in het beleid gekozen om de hulp bij het huishouden 1 (hbh1) af te schaffen. Deze voorziening werd een 'algemeen gebruikelijke voorziening' die door de vrije markt werd opgepakt. Door een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is het beleid aangepast en is het een 'algemene voorziening' geworden, met als eigen bijdrage de kostprijs. Er is een financiële tegemoetkoming via de Bijzondere Bijstand als de noodzaak is aangetoond. De gemeente Wageningen heeft de beslissing om hbh1 af te schaffen genomen op basis van 'solidariteit en de sterkste schouders'. Er is op deze manier extra ruimte in de begroting voor zwaardere zorg. In Nederland heeft ongeveer 25 procent van de gemeenten hiervoor gekozen. De andere gemeenten hielden hbh1 in stand maar sturen op resultaat of geven minder uren af.

Financiële middelen voor preventie worden voornamelijk ingezet op de doelen uit het beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning

Ten tijde van de vaststelling en start van het beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning zijn subsidies voor vier jaar vastgezet en later verlengd tot en met 2017. Bij de vaststelling van Samen Redzaam in 2014 is in de programmabegroting ook geldt opgenomen voor Samen Redzaam. Dit is voor een groot deel de kosten de 'nieuwe' taken in het sociaal domein. Daarnaast is er budget vrijgemaakt voor integrale toegang en burgerkracht en innovatie. De financiële middelen die te maken hebben met de preventie en het voorkomen dat mensen een individuele voorziening nodig hebben, worden daardoor voornamelijk ingezet op de doelen uit het beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning.

Hoe werkt het beleid in de praktijk?

De professionals staan achter het beleid al is zelfredzaamheid en eigen regie niet altijd even realistisch

Er is draagvlak voor het Wmo beleid onder professionals. Met name het co-creatie proces voor het nieuwe beleid Samen Wageningen dat in 2018 van kracht wordt, wordt gewaardeerd. Kanttekening is wel dat de begrippen 'zelfredzaamheid' en 'eigen regie' zoals die nu ingevuld worden niet voor alle doelgroepen even realistisch zijn.

Werkwijze rondom het Startpunt is in ontwikkeling

Het Startpunt is de integrale toegang rondom de Wmo. Hun werkwijze blijft in ontwikkeling om beter de doelen in het beleidsplan te bereiken. Er wordt bijvoorbeeld sinds korte tijd op een andere manier gewerkt, waarbij Startpuntconsulenten een belangrijke rol krijgen in de vraagverheldering 'aan de voorkant'. Voorheen zat er nog een extra schakel tussen omdat men zich melde met zijn verhaal bij de baliemedewerker.

Sturen op zelfredzaamheid in de uitvoering voornamelijk bij het Startpunt

Het sturen op zelfredzaamheid gebeurt het duidelijkst bij het Startpunt. Zij hebben daarvoor de 'beste' mensen aan de voorkant gezet en hier wordt in de selectie rekening mee gehouden. Via de Zelfredzaamheidsmatrix vindt de vraagverheldering plaats waarbij duidelijk wordt gekeken wat cliënten zelf nog kunnen of wat hun sociale netwerk kan.

De mate waarin zorgaanbieders gericht zijn op zelfredzaamheid is wisselend. Dit is sterk persoonsafhankelijk. Er zijn dan ook geen afspraken in contracten met zorgaanbieders over de inzet op zelfredzaamheid en de monitoring daarvan.



Opvolging van cliënten die op eigen kracht verder gaan/moeten vindt niet structureel plaats

Er is geen structurele opvolging van degenen die op 'eigen kracht' verder gaan of moeten. Dit gebeurt naar eigen inschatting van de betreffende Wmo-consulent. Doordat er geen structurele opvolging is van degenen die op eigen kracht verder moesten, is het niet bekend hoe de zelfredzaamheid van deze mensen zich ontwikkelt. Echter, situaties kunnen verslechteren en tegelijkertijd kan de drempel hoger worden om nogmaals bij de gemeente aan te kloppen.

Aanbevelingen:

- Maak het sturen op zelfredzaamheid onderdeel van gesprek en contracten met zorgaanbieder zodat dit ook na toekenning van zorg een punt van aandacht blijft.
- Bekijk hoe cliënten die op 'eigen kracht' verder moeten/gaan structureler gevolgd kunnen worden zodat zij wanneer dit niet lukt, of de situatie verslechtert, op tijd de gewenste ondersteuning krijgen.

Hoe wordt het Wmo-beleid en de uitvoering in de praktijk ervaren door de aanvragers van ondersteuning?

Draagvlak voor beleid onder cliënten wisselend

Het draagvlak voor het Wmo-beleid onder cliënten en degenen die op eigen kracht verder moesten of gingen wisselt. Waar de een zich kan vinden in de nieuwe werk- en denkwijze, is dit voor de ander moeilijker. Over het algemeen hebben cliënten die al geruime tijd ondersteuning vanuit de Wmo ontvangen of ontvingen moeite met de nieuwe werk- en denkwijze. Dit geldt in dit onderzoek met name voor degenen die voorheen hbh1 ontvingen.

Cliënten weten de weg naar ondersteuning niet altijd te vinden maar zijn tevreden over de ondersteuning als zij die krijgen

Uit het CEO 2015 van de gemeente Wageningen blijkt dat voor niet iedereen duidelijk is waar men terecht kan met een hulpvraag. Indien een cliënt de weg heeft gevonden en ook een indicatie heeft gekregen voor ondersteuning dan is men ook tevreden over deze ondersteuning en het gesprek wat daaraan vooraf ging. De ondersteuning sluit aan bij de behoeften van deze cliënten.

Cliënten die voorheen hbh1 kregen, zijn minder tevreden

Binnen de gemeente Wageningen is er voor gekozen om hbh1 om te zetten naar een algemene voorziening. Cliënten die hiermee te maken hadden hebben andere ervaringen met de consulent en het gesprek. Men voelt zich niet gehoord en is er onbegrip voor het feit dat zij geen ondersteuning meer krijgen.

Communicatie punt van aandacht

De communicatie vanuit de gemeente/het Startpunt is het meest genoemde verbeterpunt. Ook in het cliëntervaringsonderzoek heeft de gemeente Wageningen een relatief lage score in vergelijking met vergelijkbare gemeente op aspecten als 'serius genomen worden' en 'samen naar oplossingen zoeken'. Verbeteringen zitten hem met name in het 'informereren' en 'op maat communiceren'.



Aanbevelingen:

- Zorg dat het Startpunt een grotere naamsbekendheid krijgt en men weet dat dit het punt is waar je moet zijn met hulpvragen.
- Pas je wijze van communiceren aan, aan de doelgroep. In het gesprek is belangrijk dat mensen zich gehoord voelen en uitleg gegeven wordt. In bijv. brieven en teksten is het taalniveau van belang zodat de inhoud overkomt zoals bedoeld.

Wat zijn de effecten van het beleid?

Zelfredzaamheid lukt niet op alle niveaus

- Het zoeken naar oplossingen in het eigen sociale netwerk voordat hulp bij de gemeente wordt gevraagd lukt niet altijd.
- Het zelf kunnen organiseren van andere mogelijkheden dan de maatwerkvoorziening is lastig.
- Waar het sociale netwerk kan ondersteunen gebeurt dat. Echter niet bij iedereen is dat vanzelfsprekend.
- De ondersteuning draagt bij aan een grotere zelfredzaamheid.
- Het gemeentelijk beleid met betrekking tot zelfredzaamheid is met name gericht op het laatste punt en in mindere mate op de eerste drie punten.

Er wordt eigen regie ervaren wanneer men ondersteuning ontvangt

De cliënten die ondersteuning ontvangen ervaren dat zij inspraak hadden in de vorm van ondersteuning. Ook hebben cliënten het gevoel mee te tellen in Wageningen. Met name ouderen zitten vaak nog wel in een acceptatieproces van het feit dat zij niet meer het leven kunnen leiden dat zij graag zouden willen.

Meer maatwerk gewenst in rolstoelen en scootmobielen

Hoewel verschillende voorbeelden aantonen dat er maatwerk geleverd wordt kan dit volgens de cliënten nog verder verbeterd worden. Het gaat daarbij met name om meer keuzemogelijkheden in rolstoelen en scootmobielen.

Integrale werkwijze vooral tijdens vraagverheldering

De gemeente Wageningen heeft op papier een vooruitstrevend integraal kader, waarbij de vraag van de inwoner centraal staat. In de praktijk blijkt integraal werken nog ingewikkeld. Zo worden er nog geregeld losse voorzieningen ingekocht. Bij complexe cases waar sprake is van multi-problematiek lijkt hierin een slag te zijn geslagen door het kernteam en een betrokken planregisseur. Hierbij wordt niet over maar met de hulpbehoevende gepraat. Bij de meer 'eenvoudige' hulpvragen is hierin nog verbetering mogelijk.

Aanbevelingen:

- Richt je bij zelfredzaamheid ook op de preventieve kant zodat de zelfredzaamheid al vergroot wordt voordat mensen bij de gemeente aankloppen.
- Onderzoek of meer maatwerk in rolstoelen en scootmobielen mogelijk is.
- Bevorder de integrale werkwijze ook bij niet-complexe hulpvragen.



Hoofdvraag: In hoeverre is het beleid doeltreffend en doelmatig?

Doeltreffendheid

Bereikt de gemeente Wageningen met het door haar opgestelde beleid de doelen die zij daarin beschrijven. In de praktijk bleken de doelen niet concreet genoeg om te kunnen meten in hoeverre ze bereikt zijn. Men is voornemens om hier in 2018 een slag in te slaan, zodra Samen Wageningen van kracht is.

Dit onderzoek richtte zich op de kern: het stimuleren en faciliteren van zelfredzaamheid, eigen regie en het leveren van maatwerk en een integrale werkwijze.

De gemeente Wageningen is op de goede weg: het stimuleren van zelfredzaamheid lukt nog niet op alle niveaus maar met name in het Startpunt bij de vraagverheldering wordt dit gedaan. De ondersteuning die geboden wordt vergroot dan ook de zelfredzaamheid. Het is echter onbekend hoe dit zich ontwikkelt voor degenen die op eigen kracht verder moesten.

Er wordt eigen regie ervaren wanneer men ondersteuning ontvangt en men is hier tevreden over. Eigen regie is echter niet voor iedereen mogelijk. Er zijn diverse voorbeelden van maatwerk in ondersteuning maar hier zijn verbeteringen in mogelijk.

De integrale werkwijze wordt echter nog niet op dusdanige wijze uitgevoerd als beoogd in het beleid. Met name bij de niet-complexe vragen is er nog geen sprake van een integrale werkwijze in de ondersteuning die geboden wordt. Bij de vraagverheldering is er wel sprake van een integrale werkwijze.

Concluderend is de gemeente Wageningen op de goede weg voor wat betreft doeltreffendheid, maar er zijn er nog diverse verbetermogelijkheden.

Doelmatigheid

Zet de gemeente Wageningen de juiste middelen in om de gewenste resultaten te bereiken of zijn er andere (goedkopere) manieren om hetzelfde te bereiken? Oftewel: handelt de gemeente doelmatig? Op dit moment komt de gemeente uit met de middelen die zij daarvoor heeft bestemd en vanuit het Rijk ontvangt. Hierbij moet worden opgemerkt dat de financiering van de algemene maatschappelijke ondersteuning nog volgens het beleidsplan uit 2012 loopt. Bij de taken uit de decentralisaties is het geld niet leidend maar het beleid. De uitvoeringskosten liggen hoger dan in eerste instantie begroot met name op het personele vlak zijn de uitgaven hoger. Dit komt door de extra inzet van Wmo-consulenten.

Of hetzelfde kon met minder geld is moeilijk te beantwoorden omdat een vergelijk met andere gemeenten beperkt is door een gebrek aan eenduidige cijfers. Het aantal maatwerkvoorzieningen afgezet tegen het aantal inwoners ligt lager dan in vergelijkbare gemeenten. Dit komt mogelijk doordat hbh1 niet wordt verstrekt in tegenstelling tot bij veel andere gemeenten. Het aantal uitkeringen bijzondere bijstand voor huishoudelijke hulp 1 is beperkt waardoor het afschaffen van de maatwerkvoorziening hbh1 een besparing heeft opgeleverd.

De komende jaren moet de transformatie plaatsvinden: de zorg moet inhoudelijk verbeteren en de kosten moeten worden verlaagd omdat de rijkbijdragen aanzienlijk worden gekort als gevolg van nieuwe verdeelmodellen. Het innovatiebudget dat deze omslag kan ondersteunen is nog niet volledig benut.





1

HOOFDSTUK

Inleiding





1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Sinds enige jaren staat de verzorgingsstaat zoals die is opgebouwd in de laatste decennia meer en meer ter discussie. Het besef dat dit op termijn niet meer is op te brengen, is in de loop van de jaren steeds verder gegroeid. De herziening van de verzorgingsstaat is inmiddels een politiek gestuurde ontwikkeling die zich stap voor stap voltrekt in de richting van wat nu de 'participatiesamenleving' wordt genoemd. Er wordt in toenemende mate een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Zij kunnen minder van de overheid verwachten en meer voor elkaar zorgen en met elkaar doen.

De gemeente Wageningen gaat net als veel andere gemeenten (in meer of mindere mate) in haar beleid uit van een bepaalde mate van eigen en sociale kracht in het sociale domein. Burgers zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk om te participeren in de samenleving. Pas als dat niet mogelijk is dan kan de gemeente ondersteuning, algemene voorzieningen en indien nodig maatwerkvoorzieningen bieden.

In de gemeente Wageningen is het beleid met betrekking tot het sociaal domein weergegeven in twee documenten: het beleidsplan maatschappelijke ondersteuning 'Samen voor elkaar' en het beleidskader 'Samen Redzaam' dat is opgesteld vanwege de decentralisaties. In 2016 is gewerkt aan het nieuwe beleidsplan 'Samen Wageningen' dat het hiervoor genoemde beleid moet vervangen. Dit plan treedt in werking vanaf 2018. Binnen genoemde ontwikkelingen ontbreekt er volgens de rekenkamer Wageningen een goed zicht op de ervaringen van Wageningse burgers met ondersteuning in het kader van de Wmo en het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Dit onderzoek biedt hier meer inzicht in.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het bieden van inzicht in de efficiency en de effectiviteit van het beleid. We leggen een koppeling tussen de doelstellingen, de inspanningen en de effecten van deze inspanningen. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

“In hoeverre is het Wmo-beleid van de gemeente Wageningen doeltreffend en doelmatig?”

Deze onderzoeksvraag is uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe is het Wmo-beleid in de gemeente Wageningen vormgegeven?
- 2 Hoe werkt het beleid in de praktijk?
- 3 Hoe wordt het Wmo-beleid en de uitvoering in de praktijk ervaren door de aanvragers van ondersteuning?
- 4 Wat zijn de effecten van het beleid?
- 5 Wat zijn de verbeterpunten op het gebied van de Wmo?

Het normenkader is gebruikt om de onderzoeksvragen systematisch te beantwoorden. In de hieropvolgende hoofdstukken wordt beschreven in hoeverre het beleid en de praktijk voldoen aan de vooraf gestelde normen. Het normenkader is terug te vinden in bijlage 1.

1.3 Onderzoeksaanpak

De dataverzameling bestaat uit verschillende onderdelen: documentenonderzoek, interviews met de belangrijkste actoren en casestudies.

Documentenonderzoek

Voor het documentenonderzoek is onder meer gebruik gemaakt van de beleidsplannen 'Samen voor elkaar'¹, 'Samen Redzaam'² en 'Samen Wageningen'³. Ook is gebruik gemaakt van een verordening, nadere regels, het cliëntervaringsonderzoek Wmo 2015 en de financiële monitor⁴.

Interviews met actoren

De ervaringen van betrokkenen zijn gepeild door middel van interviews met de belangrijkste actoren. Dit betreft de volgende betrokkenen: twee projectleiders Samenleving, manager Startpunt, Projectmanager Transformatie Sociaal Domein (financiën), de Wethouder de Brito van zorg, onderwijs cultuur en klimaat, een cliëntondersteuner van MEE, twee zorgaanbieders (Siza en Opella), Adviesraad Samenleving en cliëntenraad.

Casestudies

Verder zijn er casestudies uitgevoerd om de praktijk in beeld te brengen vanuit de ogen van de cliënt en de Wmo-consulent. We voerden in totaal vijftien casestudies uit. Elke case bestaat uit een interview met een cliënt (en indien aanwezig zijn mantelzorger) en een telefonisch interview met de betrokken Wmo-consulent. Aangezien sommige Wmo-consulenten niet meer werkzaam zijn bij de gemeente, was het niet mogelijk van elke cliënt de betrokken Wmo-consulent te interviewen.

De deelnemers aan de casestudies zijn geworven via het cliëntervaringsonderzoek Wmo dat door de gemeente werd uitgevoerd, waarvoor in december 2016 een vragenlijst werd uitgezet onder Wmo-clianten. Men kreeg de mogelijkheid om zich door middel van een aanmeldformulier op te geven voor een interview van ongeveer een uur. Daarbij vulde men de volgende gegevens in: naam, telefoonnummer, geslacht, geboortjaar, Wmo-ondersteuning en een drietal vragen met gesloten antwoordcategorieën⁵.

Niet alle aanmeldingen voldeden volledig aan de vooraf opgestelde criteria. Er is gekozen om een selectie te maken die zo goed mogelijk overeenkomt met de criteria en waarbij tegelijkertijd spreiding is wat betreft verschillende kenmerken: bijvoorbeeld geslacht, leeftijd, voorziening et cetera. Dit leidde tot de volgende indeling:

- 4 Wmo-clianten die nieuw zijn na 1 januari 2015 en een maatwerkvoorziening hebben gekregen⁶
- 5 Wmo-clianten die al vóór 1 januari 2015 zorg kregen en waarbij er ten opzichte van toen iets is veranderd of gaat veranderen)
- 6 mensen die op eigen kracht verder moesten⁷

¹ Vastgesteld door de raad van de gemeente Wageningen d.d. 10 januari 2012

² Definitieve versie, februari 2014

³ Vastgesteld door de raad van de gemeente Wageningen d.d. 21 november 2016

⁴ Geraadpleegd in maart/april 2016, aangevuld met raadsinformatiebrieven van 15 sept 2015 en 4 oktober 2016 en een presentatie voor de raad van 12 oktober 2016

⁵ Sinds wanneer ontvangt u ondersteuning vanuit de Wmo? Is er sinds 1 januari 2015 iets veranderd in de ondersteuning die u ontvangt vanuit de Wmo? Op welke manier krijgt u ondersteuning via de Wmo?

⁶ Eén van de cliënten ontvangt al langer ondersteuning, maar had '2015' op het aanmeldformulier genoteerd.

⁷ Deze groep was helaas niet eenvoudig uit de gemeentelijke administratie te halen. Inventarisatie van andere mogelijkheden leidde niet tot concrete contactgegevens. Er is toen gekozen om degenen die op het aanmeldformulier hadden ingevuld niets te ontvangen, uit te nodigen voor een interview; zij gingen immers ook op 'eigen kracht' verder.

De interviews met cliënten (en eventuele mantelzorgers) vonden allen face-to-face plaats, bij de cliënt thuis. Het ging om gesprekken van gemiddeld één uur. Er werd gewerkt met een gespreksleidraad, maar de gesprekken werden vooral ook 'open' ingezet om alle ruimte te bieden aan wat de cliënt uit zichzelf naar voren bracht, vanuit de gedachte dat er zo min mogelijk sturing moet plaatsvinden om zo dicht mogelijk te komen bij de beleving van de cliënt. Als dank ontvingen de geïnterviewden een VVV-bon ter waarde van € 20.

Bij kwalitatief onderzoek kunnen er geen statistische uitspraken gedaan worden over de totale populatie van de doelgroep. Het kan echter wel representatief zijn in inhoudelijke zin, want het kan het hele scala aan mogelijke ervaringen representeren die binnen een bepaald onderwerp kunnen worden gevonden. Om ervoor te zorgen om een zo'n breed mogelijk scala aan ervaringen te krijgen van mensen die zich hebben gemeld bij de gemeente voor een Wmo-voorziening, is ervoor gekozen om zoveel mogelijk verschillende casussen te selecteren. Denk hierbij aan verschillende leeftijden, geslacht, met verschillende hulpvragen en met verschillende oplossingen. Uiteindelijk zijn er vijftien cliënten in het onderzoek meegenomen. Deze cliënten blijken inderdaad een breed scala aan ervaringen te representeren, waardoor van deze specifieke doelgroep toch een vrij volledig beeld kan worden geschetst.



Voor het onderzoek heeft er afstemming plaatsgevonden met ambtenaren van de gemeente Wageningen over te gebruiken definities, te gebruiken documenten en het werven van cliënten voor de casestudies.

1.4 Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk komt het beleid aan bod, waarbij in wordt gegaan op de beleidskaders, toegang, uitgangspunten van de Wmo, kwaliteit en monitoring. In het daaropvolgende hoofdstuk komt de praktijk aan bod, waarbij zowel in wordt gegaan op de praktijk vanuit het perspectief van de gemeente als het cliëntperspectief. Vervolgens wordt ingegaan op de effecten van de ondersteuning, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in zelfredzaamheid, eigen regie, maatwerk en integraal werken. Hoofdstuk vijf vervolgt met een beschrijving van de Wmo-middelen, waarbij in wordt gegaan op de huidige en toekomstige financiering. Het rapport besluit met conclusies en aanbevelingen.



2

HOOFDSTUK

Beleid





2. Beleid

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) bestaat uit verschillende voorzieningen. Zo kunnen hulpbehoevenden via de Wmo onder meer aanspraak maken op een vervoersvoorziening, individuele begeleiding, huishoudelijke hulp, dagbesteding en hulpmiddelen. In dit hoofdstuk wordt besproken hoe het Wmo-beleid in de gemeente Wageningen is vormgegeven. Ten eerste komen verschillende beleidskaders aan bod. Vervolgens wordt ingegaan op wat er op papier staat wat betreft de toegang en uitgangspunten voor toekenning van een voorziening in het kader van de Wmo. Ten slotte komen kwaliteit en monitoring aan bod.

2.1 Beleidskaders

Op dit moment twee beleidsdocumenten voor Wmo

Momenteel is het beleid in de gemeente Wageningen met betrekking tot het sociaal domein weergegeven in twee documenten:

- het beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning (MO) 'Samen voor elkaar' (2012 t/m 2015). Dit plan is in co-creatie ontwikkeld en in januari 2012 vastgesteld. Het gaat voornamelijk over activiteiten om problemen te voorkomen. Er is afgesproken dat dit beleidsplan tot en met 2017 wordt verlengd
- het beleidskader Samen Redzaam. Dit 'integraal beleidskader sociaal domein' is opgesteld naar aanleiding van de decentralisaties en gaat voornamelijk over het oplossen van problemen. Dit kader is in februari 2014 vastgesteld en loopt nog tot en met 2017

Aangezien men er tegenaan liep dat beleid dat sterk met elkaar samenhangt in twee verschillende plannen staat, heeft de gemeenteraad besloten dat er één nieuw plan moet komen dat ingaat op zowel het voorkomen als oplossen van problemen. Dit komt samen in het beleidskader 'Samen Wageningen', dat vanaf 2018 in werking treedt. De genoemde beleidskaders worden in deze paragraaf op hoofdlijnen beschreven.

Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning – Samen voor elkaar

Het beleidsplan 'Samen voor elkaar' bevat de doelstellingen voor het beleidsveld maatschappelijke ondersteuning, waaronder het beleid op grond van de Wmo. 'Meedoen' is het centrale begrip; het beleid maatschappelijke ondersteuning richt zich op inwoners van Wageningen die om wat voor redenen dan ook niet op eigen kracht kunnen meedoen (Samen voor elkaar, p. 5). Het doel van de maatschappelijke ondersteuning wordt als volgt beschreven:

'Alle inwoners van Wageningen die zich in een kwetsbare positie bevinden of dreigen te komen en die zelf en/of binnen hun omgeving onvoldoende mogelijkheden vinden om mee te doen, in staat te stellen naar vermogen te participeren binnen de samenleving.'

Bron: Beleidsplan Samen voor elkaar, p. 6 en 22

Het beleidsplan is ingericht naar verschillende beleidsdomeinen⁸ in het kader van een 'integrale aanpak'. Deze beleidsdomeinen richten zich op aspecten of doelgroepen van maatschappelijke ondersteuning bij participatie in de samenleving (p. 6).

⁸ Beleidsdomeinen maatschappelijke ondersteuning: leefbaarheid/sociale veiligheid; opvoeden en opgroeien; ouder worden in Wageningen; minimabeleid/schuldhelpverlening; ondersteuning vrijwilligerswerk; ondersteuning mantelzorg; preventieve gezondheidszorg; participatie van gehandicapten; ondersteuning vluchtelingen; sport als middel voor participatie; cultuur als middel voor participatie).

In onderlinge samenhang zouden de beleidsdomeinen een bijdrage moeten leveren aan het doel van maatschappelijke ondersteuning. In het volgende kader worden de uitgangspunten van het MO-beleid weergegeven.

Uitgangspunten MO-beleid:

- in Wageningen doet iedereen naar vermogen mee
- behoud van regie over het eigen leven en zelfredzaamheid staan voorop
- iedereen neemt naar vermogen verantwoordelijkheid voor de ander
- de gemeente stuurt op resultaat
- bij het beleid maatschappelijke ondersteuning zijn het maatwerkprincipe en de autonomie van de burger het uitgangspunt

Bron: Beleidsplan Samen voor elkaar, p. 22-23

Ieder hoofdstuk bevat (per beleidsdomein) een tabel met doelstellingen en gewenste resultaten (beoogd maatschappelijk effect). Vervolgens wordt per hoofdstuk in een tabel weergegeven hoe de uitvoering eruit gaat zien, wat het ingeschatte budget per jaar is en op welke wijze er geëvalueerd wordt (voornamelijk op basis van jaarverslagen).

Beleidskader Samen Redzaam- uitwerking van de decentralisaties

Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor een groot deel van de taken in het sociale domein, waaronder de Wmo. Met het oog op deze decentralisaties is het beleidskader Samen Redzaam ontwikkeld, dat begin 2014 is vastgesteld. Er bleek een grote behoefte aan het komen tot één integraal stuk, waarin het hele sociale domein aan bod zou komen. Dat resulteerde in een integraal beleidskader, waarbij zowel de Wmo, Jeugdwet als Participatiewet centraal staan. In 2014 legde de gemeente Wageningen de focus op de nieuwe taken.

Destijds liep de subsidie van het beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning door tot en met 2016. Beide beleidskaders zouden in 2016 geëvalueerd worden om eind 2016 een nieuw beleidskader voor het sociale domein aan te kunnen bieden. Dit nieuwe beleidskader (Samen Wageningen) komt in de volgende subparagraaf aan bod).

Missie uit Samen Redzaam

'De inwoners van Wageningen die zich in een kwetsbare positie bevinden of in een kwetsbare positie dreigen te komen en zelf en/of binnen hun omgeving onvoldoende mogelijkheden vinden om mee te doen, in staat stellen naar vermogen zowel sociaal als economisch te participeren binnen de samenleving.'

Uitgangspunten 3 decentralisaties:

- de inwoner benut zijn eigen kracht zo goed mogelijk
- één huishouden, één plan, één regisseur
- de dienstverlening is vraaggericht georganiseerd
- de dienstverlening is dichtbij georganiseerd
- lokaal wat kan en regionaal wat moet en/of meerwaarde heeft. Iedere inwoner brengt, al dan niet met hulp, een optimale mix van dienstverlening tot stand vanuit de omgeving, informele en formele voorzieningen (maatwerk)
- budget volgt beleid

Bron: Samen Redzaam, p. 16



In het beleidskader wordt gewezen op de benodigde transformatie, 'een cultuurverandering die veel meer tijd nodig heeft dan de implementatie van nieuwe wetten'. Het vereist een andere manier van denken en handelen van 'alle betrokken partijen: inwoners, maatschappelijke organisaties en overheden. En daarbinnen ook van professionals, besturen en raden' (Samen Redzaam, p. 16). Deze omslag in denken wordt weergegeven in tabel 1 (zie bijlage 2). Samen Redzaam onderscheidt in totaal negen doelen. Elk doel bestaat uit subdoelen en een kopje 'uitvoering'.

Negen doelen Samen Redzaam

- De inwoner staat centraal
- Iedere inwoner benut zijn eigen kracht en eigen netwerk zo goed mogelijk, zodat meer inwoners zelfstandig functioneren
- Voorkomen dat een inwoner in een kwetsbare positie komt of dit in een zo vroeg mogelijk stadium onderkennen
- Iedere inwoner krijg de hulp en ondersteuning die hij/zij nodig heeft: maatwerk en autonomie staan daarbij centraal; de regie ligt bij de inwoner
- Keuzevrijheid voor iedere inwoner, waarbij in principe ingezet wordt op de meest doelmatige, goedkope en dichtstbijzijnde (qua afstand) oplossing
- Alle kinderen groeien kansrijk op, ontwikkelen hun talenten en participeren naar vermogen in de samenleving. Binnen het eigen gezin en de omgeving wordt hiervoor een sterke basis gelegd
- Alle kinderen groeien veilig op
- Iedere inwoner integreert zoveel mogelijk in de maatschappij (sociale participatie)
- Iedereen met loonwaarde doet naar vermogen mee op de arbeidsmarkt en kan voorzien in het eigen levensonderhoud

Bron: Samen Redzaam (p. 18-28)

In de inleiding van het beleidskader wordt expliciet aandacht besteed aan de rolverdeling. Hierbij worden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden uiteengezet (zie tabel 2 in bijlage 2).

Eén specifiek onderdeel bij de invoering van de decentralisaties is de Vrij Toegankelijke Hulp (VTH). Deze hulp heeft als doel meer preventief te werken en zwaardere zorg te voorkomen.

Vrij Toegankelijke Hulp (VTH)

Vanaf 1 januari 2015 is het mogelijk voor inwoners van de gemeente Wageningen om gebruik te maken van Vrij Toegankelijke Hulp (VTH). Inwoners hebben voor het gebruik maken van deze hulp of ondersteuning geen toestemming nodig van de gemeente, VTH is vrij toegankelijk. Het doel van VTH is om door een inzet/investering in lichte zorg het gebruik van zwaardere zorg terug te dringen (voorbeelden van lichte zorg zijn kortdurende ondersteuning of een kortlopende cursus).

Bij VTH gaat het om enkelvoudige problematiek of problemen waarbij de inzet van een kortdurende niet-specialistische interventie voldoende is. Een zorgaanbieder mag in het kader van VTH maximaal 12 uur begeleiding aanbieden bij één traject, op de vraag van één inwoner (Jeugdwet en Wmo) per jaar.

Uit de evaluatie van Crisislab blijkt dat aanbieders van VTH en zorgverleners die doorverwijzen naar deze vorm van ondersteuning het als een 'grote verbetering' zien in het beleid van de gemeente. Het zou een manier zijn om lichtere zorgvragen snel op te vangen en duurdere zorg te voorkomen. Het is echter niet bekend hoe efficiënt de VTH is in de praktijk: stopt de hulp na 12 uur of blijft men langer ondersteuning houden? Het is ook niet bekend wat specifiek de cliënten van deze vorm van ondersteuning vinden.

Evaluatie Wageningse beleid in 2016

Crisislab evalueerde begin 2016 het Wageningse beleid en vatte het MO-beleid en Samen Redzaam als volgt samen:

- het maximaal stimuleren en faciliteren van de zelfredzaamheid van de Wageningers
- cliënten moeten de eigen regie op hun leven en daarmee hun zorg houden
- het zo effectief mogelijk inzetten van zorg, onder andere door het leveren van maatwerk dat precies past bij de zorgbehoefte, maar ook door een integrale werkwijze waardoor zorgverleners aangeboden zorg op elkaar afstemmen

De evaluatie vond plaats door middel van interviews onder cliënten, zorgverleners en beleidsambtenaren van de gemeente Wageningen.

De hoofdbevindingen luiden als volgt:

- het sociaal beleid wordt omarmd
- zelfredzaamheid wordt nog niet bevorderd
- andere invulling zelfredzaamheid
- eigen regie soms, maar meestal niet mogelijk
- geloof in effectiviteit zorg, maar nog geen bewijs
- betrokkenheid cliënt noodzakelijk om zorg tot een succes te maken
- maatwerk steeds beter mogelijk maar wordt nog niet maximaal toegepast
- op belangrijke onderdelen wordt meer integraal gewerkt
- cliënten zijn genuanceerd in hun opinie
- een tanker verandert maar langzaam van richting
- Wageningen is bijzonder

Beleidskader Samen Wageningen, één beleidskader voor het sociaal domein vanaf 2018

Zoals eerder aan bod kwam, worden de zojuist genoemde beleidskaders geïntegreerd in één beleidskader. Het beleidskader 'Samen Wageningen' werd op 16 januari 2017 vastgesteld en treedt in werking vanaf 2018. In 2016 is door middel van co-creatie gewerkt aan dit nieuwe beleid, door mensen die deel uitmaken van de stad Wageningen. Vanaf oktober 2015 tot en met maart 2016 konden degenen die in Wageningen wonen of werken deelnemen aan bijeenkomsten en vragenlijsten invullen. Bij de bijeenkomsten waren inwoners, maatschappelijke partners en werkgevers aanwezig. De gemeente was zowel organisator als deelnemer: de gemeenteraad, het college van burgemeesters en wethouders, adviesraden en beleidsmedewerkers waren bestuurlijk en inhoudelijk betrokken. In het beleidskader Samen Wageningen staat de 'stip op de horizon' voor het sociale beleid beschreven. Er wordt ingegaan op hoofdlijnen die geldend zijn voor alle beleidsthema's en doelen per thema. De uitvoering (het hóe, met wie en welke activiteiten) wordt in 2017 uitgewerkt.

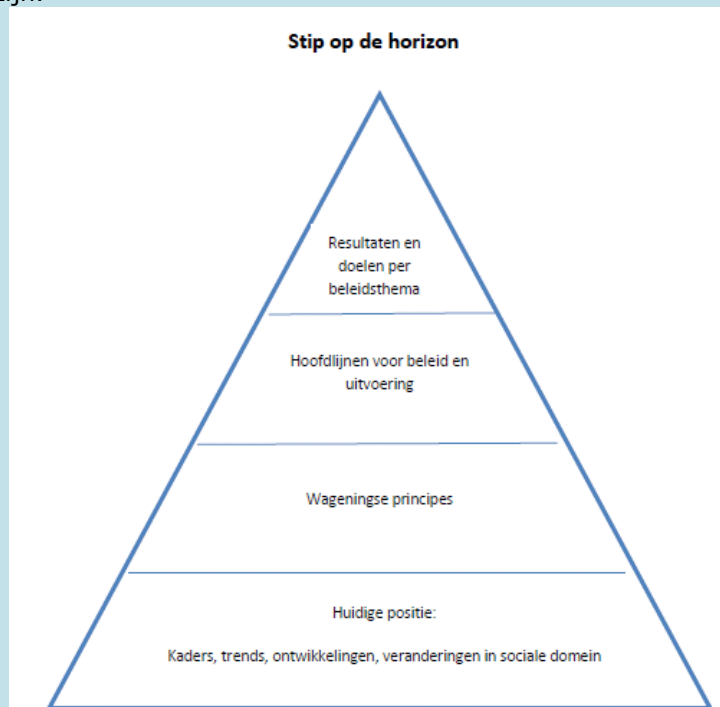
Stip op de horizon: 'Wageningen wil een betrokken samenleving zijn, waarin we ons verantwoordelijk voelen voor onze directe omgeving. En zorg en aandacht hebben voor elkaar, in de straat, buurt of stad. Waarin we naar eigen mogelijkheden mee kunnen doen. En optimaal in staat zijn om baas te zijn over ons eigen leven.'

Bron: Samen Wageningen, p. 19

Vijf Wageningse principes⁹

- We willen *problemen zoveel mogelijk voorkomen*, maar als er problemen zijn een oplossing kunnen bieden. We vinden dat de overheid daar een rol in heeft, door mensen te helpen bij het maken van slimme keuzes voor hun gezondheid en welzijn.
- We zetten de *inwoner centraal*. Daarbij hoort maatwerk. Iedereen heeft andere behoeften en andere mogelijkheden. Daar proberen we met elkaar de juiste hulp bij te vinden, waarbij we ongelijke gevallen ongelijk durven te behandelen. We willen keuzevrijheid, ook bij het wel of niet meedoen in de buurt, wijk of stad. We hebben respect voor ieders eigen ruimte. Gemeente en professionele hulpverleners praten niet *óver*, maar *mét* de inwoner.
- We doen het *samen*. We waarderen wat iedereen voor elkaar doet in Wageningen en willen dat ondersteunen. Zodat we er samen voor kunnen zorgen dat iedereen mee kan doen. Met elkaar gaan we voor samenredzaamheid.
- We gaan uit van *vertrouwen* in plaats van wantrouwen in het contact tussen gemeente, inwoners, zorgaanbieders en werkgevers. We willen naar een andere manier van verantwoorden: niet tellen, maar vertellen. Geen nadruk op cijfers, maar op ervaringen. Geen controle, maar samenwerking met wederzijds respect waarin we elkaar aan kunnen spreken op gemaakte afspraken.
- We zoeken actief naar *vernieuwing*. Een nieuwe invulling van zorg, met vertrouwen in elkaar, samenredzaamheid en maatwerk waar regels tekortschieten vraagt om innovatie, frisse ideeën en experimenteeruimte. Voor gemeente, zorgaanbieders, werkgevers én voor inwoners.

Bron: *Concept Samen Wageningen*, p. 19



De hoofdpijnen hebben deelnemers in het co-creatieproces geschreven (zie bijlage 2). Deze hoofdpijnen beschrijven hoe men in Wageningen met elkaar wil omgaan als het gaat over zorg en welzijn. Ze zijn geldend voor alle beleidsthema's uit het beleidskader Samen Wageningen.

In het beleidskader komen zowel algemene beleidsthema's (gezondheid, leefbaarheid, werk, armoede, mantelzorg, vrijwilligerswerk, vrijetijdsbesteding) als doelgroepgerichte thema's (jeugd, ouderen, mensen met een beperking, statushouders/vluchtelingen) aan bod. Per thema worden de volgende aspecten besproken:

- Wat vinden we belangrijk?
- Hoe staat dat in relatie tot de huidige situatie en de verwachting?
- Wat willen we bereiken? Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen maatschappelijk effect, doelen, resultaten en activiteiten. De activiteiten om de resultaten te behalen worden in 2017 bepaald. De wettelijke taken hierbij staan echter al wel vermeld.
- Hoe kunnen we later bepalen of we de resultaten hebben behaald?

⁹ De eerste drie Wageningse principes zijn direct af te leiden uit de opmerkingen uit de stad. De laatste twee Wageningse principes toegevoegd door het college van burgemeester en wethouders.

2.2 Toegang en uitgangspunten Wmo-voorzieningen beschreven

De manier waarop de toegang tot de Wmo is geregeld verschilt per gemeente. Als een burger zich meldt met een ondersteuningsvraag, is er in de wet een verschil in toegang tot een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening. Een algemene voorziening is zonder voorafgaand onderzoek naar behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van gebruikers toegankelijk en gericht op maatschappelijke ondersteuning. Een maatwerkvoorziening is afgestemd op de hulpbehoevende en hiervoor onderzoekt de gemeente of de hulpbehoevende er voor in aanmerking komt.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de manier waarop de gemeente Wageningen de toegang heeft geregeld en wat de uitgangspunten zijn voor het verkrijgen van een Wmo-voorziening. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van informatie uit de beleidskaders, een verordening en nadere regels.

Toegang bij het Startpunt in drie fasen: hulpvraag, analyse en toekenning en dienstverlening

In Samen Redzaam is de integrale dienstverlening schematisch weergegeven. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen drie fasen: hulpvraag, analyse en toekenning, en dienstverlening. In een verordening¹⁰ en nadere regels¹¹ is de werkwijze wat betreft de Wmo toegelicht. Hulpbehoevenden met een hulpvraag op het gebied van de Wmo kunnen terecht bij een 'integraal punt', het Startpunt.

Vraagverheldering na de hulpvraag

Na het kenbaar maken van een hulpvraag vindt er een gesprek plaats tussen een consulent en de hulpbehoevende voor het toepassen van vraagverheldering om 'de vraag achter de vraag' te achterhalen. Voor zover nodig komen de volgende aspecten aan bod (Nadere regels, p. 3):

- de behoeften, persoonskenmerken, gezinssituatie, zelfredzaamheid op verschillende levensgebieden, voorkeuren, veiligheid, beperkingen en mogelijkheden passend bij de levensfase van de cliënt
- probleem of hulpvraag
- gewenste resultaat van hulp en ondersteuning waar de inwoner om verzoekt

De deskundige dient gebruik te maken van uniforme vraagverheldering, waaruit blijkt of de hulpvraag complex of niet-complex is. Dit gebeurt op basis van de Zelfredzaamheidsmatrix (Nadere regels, p. 11), die in Samen Redzaam wordt benoemd als geschikt uitgangspunt (p. 32). Door middel van deze matrix zou namelijk de zelfredzaamheid van de inwoner eenvoudig en volledig kunnen worden beoordeeld per domein (bijv. financiën, huisvesting, geestelijke gezondheid, maatschappelijke participatie). De conclusie wordt besproken met de cliënt (Nadere regels, p. 3).

Er wordt een afweging gemaakt tussen complex of niet-complex

De afweging of er sprake is van een complexe of niet-complexe vraag wordt gemaakt door een 'goede vraagverheldering en de deskundigheid van de professional' (Samen Redzaam, p. 33). In het geval van een niet-complexe hulpvraag en een aanvraag van een voorziening, worden voor zover nodig verschillende aspecten besproken met de hulpbehoevende (o.a. vermogen om zelf bijdrage of oplossing voor hulpvraag te vinden, mogelijkheden om gebruik te maken van algemene, overige of andere vrij toegankelijke voorzieningen, mogelijkheden om gebruik te maken van een voorziening die door het college moet worden toegekend etc.) (Nadere regels, p. 3). De deskundige van de gemeente verwerkt de uitkomsten in een plan van aanpak. Als blijkt dat een maatwerkvoorziening nodig is, vraagt de cliënt deze schriftelijk aan bij de gemeente. Een door de cliënt ondertekend plan van aanpak van het gesprek kan dienen als aanvraag.

¹⁰ Verordening jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Wageningen 2016

¹¹ Nadere regels jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en Participatiewet Wageningen 2016 (Nr. 9235, 20 januari 2017)

Complexe hulpvragen worden in het kernteam behandeld, na toestemming van de cliënt. Cliënt en kernteam overleggen vervolgens gezamenlijk over de hulpvraag en stellen samen een plan van aanpak op. Er wordt niet over, maar met de bewoner gepraat.

Uitgangspunten Wmo-voorziening in verordening

In de verordening jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Wageningen 2016¹² is vastgelegd op welke manier (in samenspraak met de cliënt) wordt vastgesteld of de cliënt in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening. 'Het komt op maatwerk aan', aldus de verordening. Hierbij worden de volgende criteria benoemd:

Om te bepalen welke voorziening nodig is, wordt er een zorgvuldige toegangsprocedure doorlopen om:

- de hulpvraag van de cliënt, zijn behoeften en de gewenste resultaten helder te krijgen
- te achterhalen wat de cliënt op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, mantelzorg of met hulp van zijn sociaal netwerk dan wel door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten kan doen om zijn zelfredzaamheid en participatie te handhaven of verbeteren
- om te bepalen of zo nodig met gebruikmaking van een algemene voorziening kan worden volstaan
- of dat een maatwerkvoorziening of individuele voorziening nodig is
- en of sprake is van een voorliggende of andere voorziening die niet onder de reikwijdte van de Wmo 2015 of Jeugdwet valt

Bron: Verordening jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Wageningen 2016 (p. 13)

Maximaal twee weken na formele aanvraag een schriftelijke beschikking

Zodra een hulpbehoevende een formele aanvraag bij het college indient, dient het college binnen twee weken een schriftelijke beschikking op te stellen. Hierbij wordt ten minste vastgelegd

(Nadere regels, p. 6):

- welke de te verstrekken voorziening is, zo concreet als mogelijk omschreven, en wat het beoogde resultaat daarvan is
- wat de ingangsdatum en de duur van de verstrekking is
- monitoring en evaluatiemomenten

Indien een cliënt vindt dat het college hem ten onrechte geen maatwerkvoorziening verstrekt, kan de betrokkene tegen de weigeringsbeschikking bezwaar maken en daarna eventueel in beroep gaan tegen de beslissing op zijn bezwaar (Verordening, p. 13).

Veranderingen huishoudelijke hulp

In het rapport wordt de gang van zaken wat betreft huishoudelijke hulp in dit kader extra toegelicht, aangezien de veranderingen rondom deze voorziening tijdens de casestudies meerdere malen aan bod kwam.

De veranderingen in het sociale domein gingen gepaard met bezuinigingen. Zo geeft de rijksoverheid gemeenten vanaf 2015 40% minder budget binnen de Wmo voor de voorziening huishoudelijke hulp. Veel gemeenten richten naar aanleiding daarvan deze voorziening anders in. Medio mei 2016 was er landelijk veel aandacht voor de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep omtrent drie richtinggevende uitspraken over huishoudelijke hulp onder de nieuwe Wmo 2015. Verschillende gemeenten dienen hun beleid aan te passen naar aanleiding van de uitspraken. De mate waarin het beleid moet worden aangepast verschilt per gemeente en is afhankelijk van de wijze waarop het beleid is ingericht.

¹² Voorstel van college van burgemeester en wethouders aan de raad van 27 oktober 2016

Hulp bij huishouden 1 (hbh1) en hulp bij huishouden 2 (hbh2)

Voorheen waren er wat betreft huishoudelijke hulp twee maatwerkvoorzieningen in Wageningen: hbh1 en hbh2.

- Bij hbh1 gaat om werkzaamheden als schoonmaken, wassen, strijken, afwassen, bed opmaken e.d. Hierbij is de cliënt in staat tot regie over de planning van de activiteiten.
- Hbh2 wordt ingezet bij complexere situaties, als iemand niet meer in staat is het eigen huishouden te sturen en te overzien. Naast dezelfde taken als bij hbh1 gaat het om hulp bij de organisatie van de huishouding, zoals planning van de huishoudelijke zorg, advies en hulp ten aanzien van hygiëne en levensmiddelen, maar ook noodzakelijke opvang van thuiswonende kinderen jonger dan vijf jaar. Ook bevat het instructie en voorlichting die direct verbonden is aan verzorgende activiteiten.

In de gemeente Wageningen is na de decentralisaties in 2015 hbh2 intact gebleven als maatwerkvoorziening, voor de niet-zelfredzame inwoner (de eigen bijdrage is afhankelijk van inkomen en vermogen). Hulp bij het huishouden 1 werd een 'algemeen gebruikelijke voorziening'¹³, die door de vrije markt opgepakt zou worden. Indien men het niet kon betalen, kon gebruik worden gemaakt van Bijzondere Bijstand. Degenen die voorheen hbh1 als maatwerkvoorziening ontvingen, zijn 'herbeoordeeld' door de gemeente. Met de doelgroep hebben gesprekken plaatsgevonden. Er zijn externe tijdelijke consultants ingeschakeld om de grote drukte op te vangen. Verder is aan de zorgaanbieders en familie de mogelijkheid geboden om aan te geven of hun cliënt/familie lid overgeheveld diende te worden van hbh1 naar hbh2. Dit is gebeurd bij 25 procent van degenen die hbh1 ontvingen.

Naar aanleiding van de uitspraak van de Centrale raad van Beroep is de *vorm* voor hulp bij het huishouden gewijzigd in een 'algemene voorziening'¹⁴, met als eigen bijdrage de kostprijs. Er is een financiële tegemoetkoming via de Bijzondere Bijstand als de noodzaak is aangetoond. De algemene voorziening is geïntegreerd met de huishoudtoelage. Dit bedrag, dat gemeenten ontvangen vanuit het Rijk, heeft de gemeente Wageningen ingezet ter ondersteuning van mantelzorgers. Ook kan de toelage worden ingezet bij bijzondere situaties, bijvoorbeeld na ziekenhuisopname.

De gemeente Wageningen heeft de beslissing om hbh1 niet langer een maatwerkvoorziening te laten zijn genomen op basis van 'solidariteit en de sterkste schouders'. Door hbh1 als algemene voorziening in te zetten waar gebruikers zelf voor betalen, is er extra ruimte in de begroting voor zwaardere zorg. De gemeente poogt per individu te kijken of hulp bij het huishouden nodig is en of diegene het zelf kan betalen.

2.3 Kwaliteit en monitoring

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk komen kwaliteit en monitoring aan bod. Allereerst wordt ingegaan op de monitoring van de doelen van het beleid. Vervolgens worden kwaliteitseisen besproken en ten slotte wordt er stil gestaan bij de monitoringgegevens die gevraagd worden van zorgaanbieders.

¹³ 'Een voorziening die niet speciaal is bedoeld voor mensen met een beperking en die algemeen verkrijgbaar is en niet of niet veel duurder is dan vergelijkbare producten.' (Verordening jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Wageningen 2016, p. 12)

¹⁴ 'Aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning.'

Monitoring doelen beleid

De gemeente Wageningen heeft een openbare monitor die informatie biedt over het aantal voorzieningen en financiën. Wat betreft het bereiken van de vastgestelde doelen uit het Wmo-beleid, bleek het lastig om dit te bepalen, doordat de doelstellingen niet altijd concreet geformuleerd zijn. Aangezien de twee beleidsstukken die nu gelden vanaf 2018 worden samengevoegd, is het meten van doelstellingen uitgesteld tot 2018. Verschillende betrokkenen geven aan dat de doelstellingen steeds concreter geformuleerd worden. Het doel is om het cliëntperspectief in de monitoring meer centraal te stellen.

Kwaliteitseisen

Volgens de Wmo (en zoals in Samen Redzaam staat beschreven), moeten Wmo-voorzieningen aan bepaalde criteria voldoen: ze moeten veilig, doeltreffend en doelmatig zijn. Ook in de verordening (p. 5) en in contractbijlagen zijn passages toegevoegd over kwaliteitseisen. Zo dienen aanbieders voorzieningen goed af te stemmen op de persoonlijke situatie van de cliënt en erop toe te zien dat beroepskrachten tijdens hun werkzaamheden handelen in overeenstemming met de professionele standaard. Verder dienen zorgaanbieders akkoord te gaan met verschillende eisen, waaronder kwaliteitseisen over goed hulpverlenerschap, professionele standaard en kwaliteit.

Monitoring zorgaanbieders

In de algemene bepalingen van het contract staat wat betreft monitoring vermeld dat zorgaanbieders periodiek gegevens dienen te verstrekken met het oog op verantwoording en beleidsvorming. Dit betreft zowel financiële als bedrijfsmatige informatie, als informatie over de kwaliteit van de geleverde zorg. Zorgaanbieders leveren jaarlijks gegevens aan gemeente Wageningen. Op eigen initiatief houden de zorgaanbieders cliënttevredenheid bij. Verder voert de gemeente elk kwartaal gesprekken met de grootste zorgaanbieders. Bij de een gaat het dan voornamelijk over bedrijfsvoering en bij de ander wordt er ook dieper ingegaan op ontwikkelingen die spelen in de samenleving.

Rondom zelfredzaamheid zijn in de inkoopcontracten geen duidelijk afspraken gemaakt. Wel staat in de offerte-uitvraag vermeld dat het de ambitie van de gemeente is om de zelfredzaamheid van de inwoner maximaal te faciliteren en te stimuleren. Het is een afweging wat er in dit kader van zorgaanbieders gevraagd wordt qua monitoringgegevens, aangezien de administratieve druk over het algemeen hoog is. Met nieuwe aanbieders poogt de gemeente de transformatie meer vorm te geven en zelfredzaamheid meer centraal te stellen, bijvoorbeeld door ruimte op te nemen voor innovatieve projecten rondom de afschaling van zorg, het stimuleren van een integrale aanpak en zelfredzaamheid.

Monitoren cliëntervaringen

De Wmo 2015 verplicht gemeenten tot een jaarlijks onderzoek naar de cliëntervaringen. Het cliëntervaringsonderzoek is bedoeld als horizontale verantwoording (naar gemeenteraad, Wmo-raden en belanghebbenden). Doordat iedere gemeente dezelfde vragenlijst gebruikt kunnen gemeenten hun eigen resultaten vergelijken met andere (groepen) gemeenten en met het landelijk niveau. Gemeenten dienden in eerste instantie uiterlijk 1 juli 2016 onderzoeksresultaten aan te leveren. Die deadline is later verplaatst naar 1 september 2016. In de gemeente Wageningen werd het verplichte cliëntervaringsonderzoek in december 2016 uitgevoerd. Dit kwam door prioritering van de betrokken ambtenaar en de overdracht naar een nieuwe medewerker.



3

HOOFDSTUK

Praktijk



3. Praktijk

Nadat het beleid aan bod is geweest, staat in dit hoofdstuk de praktijk centraal. In de eerste paragraaf bespreken we het draagvlak voor het Wmo beleid om vervolgens in te gaan op de toegang, de kwaliteit van de ondersteuning en wat de ondersteuning uiteindelijk oplevert. We bespreken daarbij zowel het perspectief van de ambtenaren en zorgaanbieders als het perspectief van de cliënt.

Bij het cliëntperspectief maken we naast de casestudies ook gebruik van de informatie uit het cliëntervaringsonderzoek (CEO 2015). Er wordt onder andere ingegaan op de weg naar ondersteuning, het contact met de gemeente en de oplossing (eventueel in de vorm van ondersteuning). Hierbij worden de ervaringen besproken van zowel (de negen) Wmo-cliënten als degenen (zes) die op eigen kracht verder moesten of gingen. Van de laatste groep ontvingen vier mensen voorheen de maatwerkvoorziening hbh1. Ook onder de Wmo-cliënten kregen er drie te maken met de afschaffing van hbh1 als maatwerkvoorziening. Indien de ervaringen van beide groepen afwijken, worden deze apart beschreven.

Tabel 3.1

Geïnterviewden

GESLACHT	LEEFTIJD	EVENTUELE ONDERSTEUNING
Vrouw	35-45	Ontvangt sinds 2016 verschillende hulpmiddelen (traplift, rolstoel, scootmobiel etc.)
Man	75-85	Ontvangt sinds 2016 hbh2
Vrouw	35-45	Ontvangt sinds 2016 twee uur per week begeleiding
Vrouw	80-90	Ontvangt sinds zeven jaar hulp bij het huishouden en begeleiding
Man	60-70	Ontvangt geruime tijd diverse voorzieningen (scootmobiel, rolstoel, vervoer GPK). Op dit moment loopt er nog een aanvraag.
Vrouw	65-75	Ontving voorheen hbh1 en ontvangt nu huishoudtoelage. Ook ontvangt mevrouw een traplift en GPK.
Vrouw	60-70	Ontvangt al geruime tijd hulpmiddelen en ontving voorheen hbh1.
Vrouw	65-75	Ontvangt al geruime tijd scootmobiel en ontving voorheen hbh1. Ze heeft nu een algemene voorziening voor de huishoudelijke hulp.
Man	35-45	Ontvangt sinds jeugd begeleiding, nu twee uur per week.
Man	40-50	Ontving begeleiding en dagbesteding
Vrouw	70-80	Ontving voorheen hbh1, nu maakt iemand uit de familie schoon
Vrouw	60-70	Ontving voorheen hbh1, nu maakt iemand uit het sociale netwerk schoon
Vrouw	60-70	Ontving voorheen hbh1 en spreekt ook namens buurvrouw die voorheen hbh1 ontving, maar zelf niet in staat is het interview te voeren in verband met gevolgen van een hersenbeschadiging na een ongeluk.
Vrouw	90-100	Ontving voorheen dagbesteding, maar dat sloot niet aan bij haar verwachtingen. Ze is recent naar Startpunt gegaan om te bekijken of ze ondersteuning kan krijgen, maar hoorde dat ze daar geen recht op heeft.
Vrouw	75-85	Ontving voorheen hbh1, nu heeft ze een particuliere schoonmaakster.

Een deel van de geïnterviewde Wmo-cliënten ontvangt al geruime tijd ondersteuning vanuit de Wmo of ontving dat in het verleden. Het aanvragen van hun eerste voorziening is voor hen dan ook al lange tijd geleden. Het was voor hen daardoor lastig om zich te herinneren hoe zij hun hulpvraag in die tijd hadden gemeld bij de gemeente. Toch zijn de vragen ook op hen van toepassing, omdat zij bijvoorbeeld nieuwe hulpvragen kunnen ontwikkelen.

3.1 Draagvlak Wmo-beleid

Er is draagvlak voor het Wmo beleid onder professionals

Over het algemeen is er sprake van draagvlak voor het Wmo-beleid. Het co-creatieproces wordt door de betrokkenen gewaardeerd. Onder meer burgers kregen tijdens bijeenkomsten de mogelijkheid om in werkgroepen actief bij te dragen aan de ontwikkeling van het beleid. Ook door middel van vragenlijsten kon men invloed uitoefenen. Verder is er gepoogd de moeilijk bereikbare groepen op een aangepaste manier te bereiken, bijvoorbeeld door middel van een speciale vragenlijst voor laaggeletterden.

Ambtenaar: 'Het opstellen van het nieuwe beleidsplan Sociaal Domein leefde onder de inwoners. Zij weten het beste wat er speelt in de stad.'

Zelfredzaamheid en eigen regie niet voor alle doelgroepen even realistisch

De uitvoerders zijn bekend met begrippen als 'zelfredzaamheid', 'eigen regie' en 'integraal werken'. Dit is een ontwikkeling die in het hele land gaande is. Men kan zich vinden in deze begrippen. Echter, met de opmerking dat doelen zoals zelfredzaamheid en eigen regie niet voor alle doelgroepen even realistisch zijn.

Het draagvlak onder cliënten is wisselend

Vanuit het perspectief van ambtenaren wisselt onder hulpbehoevenden de mate van draagvlak rondom het Wmo-beleid. Dit heeft te maken met de mate waarin cliënten zich kunnen vinden in de nieuwe denkwijze en werkwijze. Lange tijd was de werkwijze rondom de Wmo binnen gemeenten 'u vraagt, wij draaien', waarbij de gemeenten voorzieningen toekenden naar aanleiding van een hulpvraag. Tegenwoordig wordt eerst bekeken in hoeverre de hulpvrager (met behulp van zijn of haar sociale netwerk) een oplossing kan vinden. Eerst komen voorliggende voorzieningen aan bod voordat er een maatwerkvoorziening wordt geïndiceerd. Nieuwe Wmo-cliënten lijken over het algemeen minder moeite te hebben met de nieuwe werkwijze. Bij degenen die al langer ondersteuning ontvangen is deze omslag moeilijker.

Ook uit de casestudies bij cliënten blijkt dan niet alle mensen die te maken kregen met de veranderingen er op dezelfde manier tegenaan kijken. De een accepteert de veranderingen in het beleid gemakkelijker dan de ander. Enerzijds zijn er geïnterviewden die benadrukken dat zij het huishoudelijke werk zelf écht niet kunnen uitvoeren en daarom voorheen ook een voorziening ontvingen; oftewel 'recht hebben op een voorziening'. Anderzijds zijn er ook enkele geïnterviewden die zonder al teveel negatieve geluiden aangeven hoe zij er mee zijn omgegaan (zie onderstaand kader). Opvallend is dat deze laatste groep ook nog andere hulpmiddelen ontvangt vanuit de gemeente en goede ervaringen heeft met zowel de Wmo-consulent als de vorm van ondersteuning. Dit zou van invloed kunnen zijn op de manier waarop zij tegen de gemeente aankijken omtrent deze verandering in het beleid.

Cliënten over de gevolgen van de veranderingen in het beleid

- Mevrouw ontvangt jarenlang hulpmiddelen vanuit de Wmo, omdat zij niet meer kan lopen. Over de huishoudelijke hulp vertelt ze uit zichzelf: *'Ik ontving al heel lang huishoudelijke hulp, maar ben er sinds twee jaar mee gestopt, omdat het goedkoper zou zijn om dat privé te regelen. Nu maakt een vriendin mijn huis schoon.'*
- *'Ik ontving drie jaar lang drie uur huishoudelijke hulp per week. Op een gegeven moment kreeg ik een brief dat het zou stoppen. De hulp legde uit dat we in de categorie hbh1 vielen en dat het daarom zou stoppen. Ik probeerde het eerst nog zelf, maar raakte al snel op achterstand.'* Mevrouw meldde zich anderhalf jaar geleden opnieuw bij de gemeente, omdat de situatie van haar man ook verslechterde. Sindsdien ontvangt ze huishoudelijke hulp via de algemene voorziening.
- *'Sinds 2015 is de huishoudelijke hulp naar de gemeente gegaan. Die kijken naar eigen vermogen, maar van een huis kun je niet eten.'*

3.2 Toegang

Werkwijze rondom Startpunt in ontwikkeling

Het Startpunt is de integrale toegang voor hulpvragen in het sociale domein. Het Startpunt wordt door professionals als een laagdrempelige plek ervaren waar hulpbehoevenden gemakkelijk kunnen binnenlopen, mailen of bellen. Verschillende expertises zijn gehuisvest in het pand. Hierdoor zijn de lijntjes tussen verschillende expertises in het sociale domein over het algemeen kort. Ook de Wmo-consulenten maken onderdeel uit van het Startpunt. Het team van Wmo-consulenten is opgesplitst in twee delen:

- Begeleiding en beschermd wonen ('nieuwe Wmo')
- Wmo-voorzieningen (bijv. mobiliteitsvoorzieningen en woonvoorzieningen; 'oude Wmo')

Het kan voorkomen dat een hulpbehoevende op beide onderdelen ondersteuning nodig heeft. In dat geval overleggen consulenten met elkaar over een geschikte oplossing.

De werkwijze van Startpunt is per 1 januari 2017 veranderd. Voorheen werkten er veel baliemedewerkers die relatief weinig uren werkten. Tegenwoordig zijn er minder baliemedewerkers, maar ze werken ieder meer uren. Er wordt dus meer gewerkt met 'vaste gezichten' aan de front office. Betrokkenen ervaren dit als een positieve ontwikkeling. Waar voorheen voornamelijk Wmo-consulenten vraagverheldering uitvoerden naar aanleiding van een hulpvraag, krijgen Startpuntconsulenten vanaf 2017 een belangrijke rol in het uitvoeren van vraagverheldering. Aangezien deze werkwijze recent is aangepast, kunnen in de praktijk nog verschillende werkwijzen worden toegepast.

In de nieuwe werkwijze voeren voornamelijk Startpuntconsulenten de eerste vraagverheldering uit. De consulenten bekijken eerst of er mogelijkheden zijn in het sociale netwerk of voorliggende voorzieningen. Indien blijkt dat een maatwerkvoorziening nodig is, wordt dit overlegd met de Wmo-consulent. De Wmo-consulent plant niet opnieuw een keukentafelgesprek voor vraagverheldering, maar bespreekt de eventuele toekenning wel (telefonisch) met de cliënt. Er is duidelijk voor gekozen om de 'beste' mensen aan de voorkant te zetten, hier wordt in de selectie rekening mee gehouden. Startpuntconsulenten moeten bijv. minimaal een hbo-opleiding hebben.

In deze nieuwe werkwijze is er tijdswinst voor de Wmo-consulenten: zij kunnen al een ingevulde ZRM ontvangen, aangezien de Startpuntconsulent de vraagverheldering vaak al heeft uitgevoerd. Verder kunnen Startpuntconsulenten (indien van toepassing) een rol spelen in de toeleiding van de hulpbehoevenden naar voorliggende voorzieningen. Ook doet het recht aan het uitgangspunt dat hulpbehoevenden maar één keer hun verhaal hoeven te doen.

Uitvoering volgens de uitgangspunten

De uitgangspunten voor de toekenning van een Wmo-voorziening worden over het algemeen uitgevoerd zoals beschreven. Wmo-consulenten gebruiken de Zelfredzaamheidsmatrix als uitgangspunt voor een keukentafelgesprek. Ze bespreken de hulpvraag zo breed mogelijk. Daarbij gaan ze voor de verschillende levensgebieden vanuit de ZRM na waar de hulpvrager aanloopt tegen problemen en wat eventuele verklaringen zijn. In eerste instantie wordt bekeken welke ondersteuning geboden kan worden vanuit het sociaal netwerk. Ook wordt er gekeken of er voorliggende voorzieningen kunnen worden ingezet. Indien dat niet het geval is, kan een maatwerkvoorziening worden ingezet. De ZRM wordt ervaren als een instrument dat voldoende richting biedt om de hulpvraag te achterhalen en een volledig beeld te schetsen van de situatie.

Het verslag van een keukentafelgesprek wordt weergegeven in een ondersteuningsplan. Hierin staan de vastgestelde doelen van bijvoorbeeld de begeleiding vermeld. Vanwege privacywetgeving mag een ondersteuningsplan niet zonder toestemming van de cliënt worden doorgestuurd naar de zorgaanbieder. Wmo-consulenten vragen toestemming van cliënten om het ondersteuningsplan met de zorgaanbieder te delen. Echter, in de praktijk kan het betekenen dat de zorgaanbieder nogmaals een 'keukentafelgesprek' voert met de cliënt.

Over het algemeen wordt er weinig tot geen aanbod gemist. Een betrokkene ervaart een kloof tussen vraag en aanbod waar het gaat om jongvolwassenen met een verstandelijke beperking en/of autisme die op zichzelf willen wonen, maar (vooral in het begin) veel begeleiding nodig hebben. Deze groep is aan de ene kant 'te goed' voor de Wet langdurige zorg (Wlz), maar heeft een te grote zorgvraag of te groot (woon)pakket nodig voor de Wmo. Dit is een landelijk verschijnsel dat ook in andere gemeenten speelt.

Ouderenadviseurs helpen bij het wegwijs maken in voorzieningen

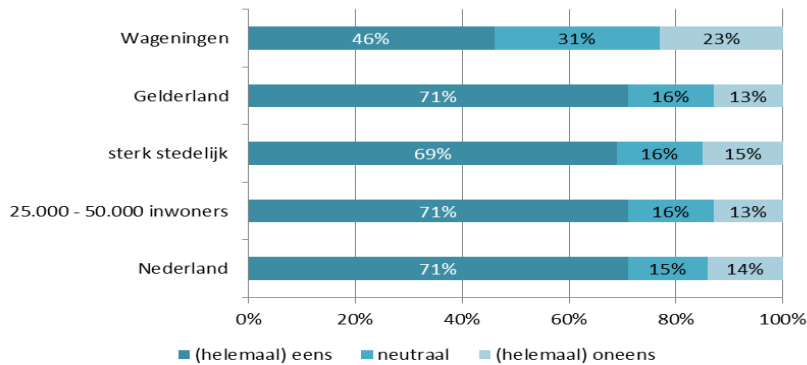
In de gemeente Wageningen is één ouderenadviseur in dienst van de gemeente. Ook zijn er enkele vrijwillige ouderenadviseurs. In principe krijgt iedere inwoner die zeventig jaar wordt een brief met een uitnodiging voor een gesprek met een ouderenadviseur. De ouderenadviseur geeft voorlichting over verschillende voorzieningen in de gemeente. Zij maken onderdeel uit van het Wmo-team; de lijnen tussen de ouderenadviseurs en de Wmo-consulenten zijn daardoor kort. Enkele geïnterviewden hebben een keer een ouderenadviseur gesproken. Waar het voor de een duidelijk is wat de rol van de ouderenadviseur is, is het voor de ander niet duidelijk wat het verschil is tussen een ouderenadviseur en een Wmo-consulent.

De weg naar ondersteuning niet voor iedereen duidelijk

Uit het cliëntervaringsonderzoek 2015 van de gemeente Wageningen komt naar voren dat niet voor iedereen duidelijk was waar hij terecht kon met zijn hulpvraag.

Figuur 1

Ik wist waar ik moest zijn met mijn hulpvraag



Bron: CEO Wmo¹⁵

In vergelijking met gemeenten van gelijke omvang en gelijke stedelijkheid wordt dit door cliënten in Wageningen slechter gewaardeerd. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat dit mogelijk komt doordat het Startpunt nieuw is en mensen dit nog niet goed konden vinden. Een andere oorzaak die aangegeven wordt, is dat de administratie vervuild is met cliënten van voor 2015 waardoor zij inderdaad niet op de hoogte zijn waar zij nu terecht moeten met hun vraag.

Voor de meeste in de casestudies geïnterviewden is het duidelijk waar zij terecht kunnen als zij een hulpvraag hebben. Niet iedereen weet direct op te noemen waar hij of zij terecht kan met een vraag, maar over het algemeen weet men (eventueel met hulp van het sociaal netwerk) de weg naar ondersteuning te vinden. Niet iedereen is bekend met de naam 'Startpunt'.

Toegang

'Ze hebben daar een speciaal loket voor.'

'Ik heb het via Google opgezocht.'

'Ik ging eerst naar het gemeentehuis en werd doorverwezen naar het Palet.'

'Mocht er echt wat aan de hand zijn, dan weet ik wel plekken waar ik terecht kan, bijvoorbeeld bij het Startpunt.'



Het contact opnemen met de gemeente voor een hulpvraag wordt over het algemeen als laagdrempelig ervaren. Echter, de stap naar het melden van een hulpvraag is niet voor iedereen even eenvoudig. Hierbij kunnen verschillende redenen een rol spelen (zie kader).

¹⁵ De percentages in dit rapport zijn exclusief de geen mening en niet van toepassing categorie om ze vergelijkbaar te maken met de andere gemeenten in Nederland.

Ervaren drempels in contact opnemen met de gemeente

- Mevrouw heeft problemen met haar stem, die onverwachts uit kan vallen bij teveel spanning. Hierdoor vormt telefoneren een grote drempel. Bij toeval kwam ze erachter dat haar Wmo-consulent niet meer werkzaam is bij de gemeente. Aangezien nu niemand bekend is met haar specifieke situatie, ziet ze er tegenop weer contact op te nemen met de gemeente.
- Mevrouw ontving voorheen hbh1, maar vanaf 2015 niet meer. Bij een nieuwe hulpvraag zou ze niet snel aankloppen bij de gemeente: *'Laat maar zitten, ik trek toch aan het kortste eind.'*
- Vanwege verschillende lichamelijke problemen redt meneer zich steeds moeilijker in huis. Hij zou graag woningaanpassingen willen vanwege toenemende duizeligheid. Aangezien een melding hierover teveel spanning op zou leveren en meneer erg bang is voor een afwijzing, neemt hij geen contact op met de gemeente. Daarnaast speelt ook mee dat hij door de bomen het bos niet meer ziet: *'Ik weet niet hoe ik alles moet aanpakken en waar ik moet beginnen.'*

Oordeel over de Wmo consulent positief behalve bij cliënten die geen huishoudelijke hulp meer ontvangen

Bij sommige cliënten is het keukentafelgesprek al geruime tijd geleden. Wmo-clieënten hebben veelal positieve herinneringen aan het keukentafelgesprek. Het wordt vaak als een 'prettig' gesprek benoemd. De Wmo-consulenten worden over het algemeen beschreven als aardige en vriendelijke professionals. Wmo-clieënten voelen zich over het algemeen gehoord en serieus genomen.

Wmo-clieënten over de Wmo-consulent

'Ze denken altijd mee en geven advies.'

'De Wmo-consulent keek met me mee en leefde zich goed in.'

'Hij is geïnteresseerd en weet dat we bepaalde ondersteuning écht nodig hebben.'

'We hebben een klik en een goede getroffen.'

'Ik was gestresst voor het keukentafelgesprek, maar heb er een goed gevoel aan overgehouden. De Wmo-consulent was vriendelijk en warm.'



Bij degenen die voorheen de maatwerkvoorziening hulp bij huishouden 1 (hbh1) ontvingen en sinds 2015 geen enkele maatwerkvoorziening meer ontvangen, komt een ander geluid naar voren. Ten eerste hebben de meeste geïnterviewden uit deze groep andere ervaringen wat betreft het 'gehoord voelen'. Enkele mensen geven aan geen keukentafelgesprek te hebben gehad naar aanleiding van de veranderingen wat betreft de huishoudelijke hulp. Uit navraag bij de gemeente blijkt dat er met al deze geïnterviewden contact is geweest over de veranderingen rondom de huishoudelijke hulp. Het is mogelijk dat men zich dit niet meer goed kan herinneren, aangezien de veranderingen rondom huishoudelijke hulp inmiddels al een paar jaar geleden zijn of men dit contact niet heeft ervaren als het contact over hulp bij het huishouden.

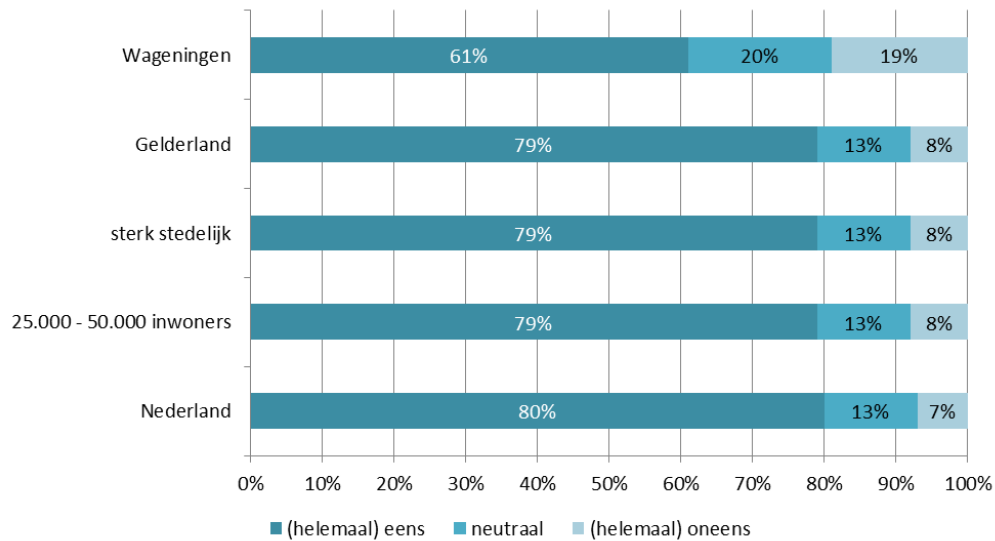
Het 'niet gehoord voelen' komt met name naar voren in de nadruk die degenen die op eigen kracht verder moesten, leggen op het zelf niet kunnen uitvoeren van (een deel van) het huishoudelijk werk vanwege lichamelijke problemen (onder andere ouderdomsklachten, artrose, reuma, vaatspasme, fibromyalgie).

- *'Ik kan niks zonder de hulp, dus heb de hulp écht nodig.'*
- *'Er werd verteld dat je zwaar dementerend zou moet zijn om nog hulp te krijgen, maar ik kan het huishoudelijke werk niet zelf doen vanwege lichamelijke problemen.'*
- *'Eten koken en een beetje stoffen gaat wel. Maar vanwege artrose kan ik het zware schoonmaakwerk niet zelf.'*



Figuur 2

De medewerker nam mij serieus



Bron: CEO Wmo

Uit bovenstaande grafiek van het cliëntervaringsonderzoek zien we ook dat een meerderheid van de cliënten zich serieus genomen voelt maar een deel niet. Het verschil met de andere gemeenten kan mogelijk verklaard worden doordat ook cliënten waarbij de huishoudelijke hulp is afgeschaft (hh1) deels zijn meegenomen in het cliëntervaringsonderzoek. Het afschaffen van hh1 is niet in veel gemeenten gedaan, 22 procent¹⁶, veel gemeenten hebben gekozen om minder uren toe te wijzen (35%) of op resultaat te financieren (36%): een schoon huis. Dit zien we nu mogelijk terug in de resultaten van het cliëntervaringsonderzoek.

Miscommunicatie in proces van aanvraag

Zoals zojuist genoemd zijn Wmo-clianten over het algemeen tevreden over de bejegening en het contact met het Wmo-consulent. Degenen die te maken kregen met de afschaffing van hhh1 als maatwerkvoorziening en zich het keukentafelgesprek kunnen herinneren, lijken het fijn te vinden dat ze hun verhaal kwijt konden. Toch overheerst bij de meesten onbegrip. Verder wijzen een paar geïnterviewden op een situatie waarbij er iets is misgegaan in de communicatie tussen hen en de gemeente.

Enkele miscommunicaties

- Mevrouw ontving voorheen hhh1, maar heeft er 'vanuit de nieuwe regels per 2015 geen recht meer op'. Ze is ontevreden over de manier waarop er met haar is gecommuniceerd. De brieven van de gemeente heeft ze nog paraat. Ze kreeg naar eigen zeggen geen uitnodiging voor een keukentafelgesprek¹⁷. Op eigen initiatief nam ze contact op met de gemeente. Er kwam een Wmo-consulent langs, maar ze ontving geen terugkoppeling. Mevrouw nam nogmaals contact op, waarna er een andere Wmo-consulent langs kwam die aangaf misschien een ingang te weten.

¹⁶ Onderzoek FNV Zorg en Welzijn: Onderzoek Wmo Beleid: Juridische toets van huishoudelijke hulp beleid; jurist Wevers

¹⁷ Door de grote hoeveelheid werk rondom de herbeoordelingen van degenen die voorheen HbH1 ontvingen, is het voorgekomen dat een deel van de mensen 'pas' begin 2015 een uitnodiging ontving voor een keukentafelgesprek.

Ze ontving weer geen terugkoppeling, waarna ze opnieuw naar het Startpunt ging en van de consulent hoorde dat ze het had overgedragen naar een andere collega. Mevrouw heeft daarna niets meer gehoord en het is voor haar niet duidelijk waarom ze geen hulp bij het huishouden meer ontvangt vanuit de gemeente.

- Mevrouw en meneer hadden een traplift, waarvoor ze een eigen bijdrage betaalden. Ze wilden de traplift kopen. De firma gaf aan dat zij dit moesten doorgeven aan de gemeente, zodat ze geen eigen bijdrage via CAK meer hoefden te betalen. De rekeningen bleven echter komen en meneer nam diverse malen contact op met het Startpunt. *'Ik nam verschillende keren contact op om doorverbonden te worden met de Wmo-consulent, maar die was vaak onbereikbaar of afwezig.'* Uiteindelijk zijn ze naar het gemeentehuis gegaan, *'waarna het probleem binnen tien minuten was opgelost'*. Het vervelendste vinden meneer en mevrouw dat de rekeningen bleven komen en dat ze niks hoorden: *'ze kunnen toch wel wat van zich laten horen'*.

Onderbouwing van stoppen huishoudelijke hulp niet voor iedereen duidelijk

Ook begrijpen sommigen niet goed waarom zij geen recht meer hebben op een maatwerkvoorziening vanuit de gemeente, terwijl ze daar eerder nog wel recht op hadden. Echter, er zijn ook mensen die daar wel een verklaring voor hebben. Zo wordt een aantal keer gewezen op veranderingen vanuit de landelijke overheid.

Uitgangspunten voorziening

- *'Het is voor mij niet duidelijk waarom ik er geen recht meer op heb, terwijl ik eerst een indicatie had tot en met 2017.'*
- *'Het zal wel met de regering te maken hebben.'*
- Mevrouw spreekt namens haar buurvrouw, die zelf niet in staat is het interview bij te wonen, aangezien ze hersenbeschadiging heeft opgelopen door een ongeluk. *'In de optiek van de gemeente kon mijn buurvrouw zich nog uitstekend redden, maar ze was niet in staat zelfstandig de aanvraag in te dienen, kon daglicht niet goed verdragen en was niet in staat zelf een telefoontje te plegen.'*



Uit het cliëntervaringsonderzoek Wmo komt ook naar voren dat cliënten in Wageningen relatief vaak aangeven dat er niet samen naar oplossingen werd gezocht in het gesprek, 34 procent. Terwijl dit in gemeenten met gelijke omvang en/of stedelijkheid maar 12 á 13 procent is. Een mogelijke verklaring hierin is ook het afschaffen van de hh1.

Beperkt aantal bezwaarschriften Wmo in 2015

In 2015 ontving de gemeente in het kader van het sociale domein 88 bezwaarschriften, waarvan 10 in het kader van de Wmo. Het totaal aantal bezwaarschriften is minder dan in 2014, toen er 110 binnenkamen. Zes van de 10 binnengekomen Wmo-bezwaarschriften houden verband met het niet langer aanbieden van hhh1 als maatwerkvoorziening. Het grootste deel van deze bezwaarschriften werd in 2014 ingediend; in dat jaar waren er in het kader van de Wmo dertig bezwaarschriften.

3.3 Kwaliteit van de ondersteuning

Ondersteuning sluit aan bij behoeften

De ondersteuning bij die Wmo-clieuten die ondersteuning ontvangen sluit aan bij hun behoefte en vult aan wat ze nodig hebben: waar de een ondersteuning nodig heeft bij het creëren van structuur of de financiële administratie, bieden bij de ander hulpmiddelen zoals een rolstoel en scootmobiel de mogelijkheid om buiten de deur te komen. Wmo-clieuten zijn positief over de hulpmiddelen of ondersteuning die zij ontvangen vanuit de gemeente.



Tevredenheid over ondersteuning

- Meneer en mevrouw ontvangen sinds kort huishoudelijke hulp vanuit de Wmo. Ze spreken alleen maar enthousiast en lovend over de huishoudelijke hulp. Meneer hoort slecht doordat zijn oren verstopt zijn en kan zich soms niet heel goed verstaanbaar maken. Hij steekt steeds zijn duim op om te laten zien hoe tevreden hij is. Meneer is erg dankbaar voor de hulp: *'de hulp is fantastisch!'*
- *'Mijn begeleidster is een ervaren en degelijke vrouw.'*
- *'De hulp [algemene voorziening hulp bij huishouden] neemt de dingen over die we zelf niet kunnen, doordat we bijvoorbeeld niet goed kunnen bukken.'*

Ook de kwaliteit van de ondersteuning wordt door 75 procent als goed ervaren. Dit is vergelijkbaar met de gemeenten van vergelijkbare grote en/of stedelijkheid, daar vindt 78 procent de kwaliteit goed. Uit het cliëntervaringsonderzoek komt ook dat 78 procent van de Wmo-cliënten vindt dat de ondersteuning past bij de hulpvraag, dit is vergelijkbaar met gemeenten van dezelfde omvang en/of stedelijkheid, 75 procent.

3.4 Wat levert de ondersteuning op

Sturen op zelfredzaamheid in de uitvoering voornamelijk bij Startpunt

In het onderzoek *'Beloftevol beleid versus de weerbarstige praktijk'* wordt geconcludeerd dat er nog maar beperkt uitvoering wordt gegeven aan het stimuleren van zelfredzaamheid. Ook zou er een definitieverschil zijn wat betreft het begrip zelfredzaamheid, waarbij er in de praktijk twee definities gehanteerd worden (Crisislab, p. 6)¹⁸. Uit het onderzoek van Crisislab blijkt dat de meeste vooruitgang rondom zelfredzaamheid wordt geboekt bij Startpunt, waar met name bij de eerste (integrale) uitvraag voor nieuwe cliënten de stimulering van zelfredzaamheid het meest gebruikelijk lijkt, ook omdat daar veel lichtere zorgvragen worden gesteld (Crisislab, p. 5). De vernieuwde werkwijze waarbij Startpuntconsulenten een belangrijke rol krijgen in de vraagverheldering, sluit aan bij deze onderzoeksuitkomst. Het is op die manier voor hulpbehoevenden bij het eerste contact duidelijk wat zij van de gemeente kunnen verwachten.

Wat betreft zelfredzaamheid wordt getracht te bekijken wat de hulpbehoevende zelf en eventueel met behulp van zijn of haar sociale netwerk kan. De mate waarin hulpbehoevenden - voordat ze zich bij de gemeente melden - in hun eigen netwerk en in voorliggende voorzieningen naar oplossingen zoeken, wisselt. Hierbij wordt verschillende malen gewezen op een verschil tussen bestaande en nieuwe cliënten. Nieuwe cliënten zijn zich, zoals eerder naar voren kwam, beter bewust van de nieuwe denkwijze. Cliënten die voorheen al zorg ontvingen, hebben hier meer moeite mee.

Ook zorgaanbieders trachten de zelfredzaamheid van hun cliënten te stimuleren, door (waar mogelijk) te bekijken wat de hulpbehoevende zelf nog kan en het sociaal netwerk te stimuleren. De mate waarin zorgaanbieders gericht zijn op zelfredzaamheid wordt als wisselend ervaren. Overeenkomstig met de onderzoeksuitkomsten uit het onderzoek van Crisislab komt naar voren dat sommige professionals in de uitvoering van zorg (vanuit een goede wil) de neiging hebben om te medicaliseren en te denken vanuit het zorgaanbod. Waar de ene begeleider zich uit zichzelf richt op afschaling van de zorg, moet de ander daarin meer gestimuleerd worden.

¹⁸ - *Mensen die vanuit hun eigen kracht en het eigen netwerk de eigen zorg organiseren (zoals in het beleid wordt bedoeld);*
- *Mensen die vanuit zichzelf om zorg durven te vragen (zoals door de zorgverleners geïnterpreteerd).*

Opvolging van cliënten die op eigen kracht verder gaan/moeten vindt niet structureel plaats

Er is geen structurele opvolging van degenen die op 'eigen kracht' verder gaan of moeten. Dit gebeurt naar eigen inschatting van de betreffende Wmo-consulent. In de praktijk bellen zij wel eens cliënten na waarvan zij de aanvraag hebben behandeld. Doordat er geen structurele opvolging is van degenen die op eigen kracht verder moesten, is het niet bekend hoe de zelfredzaamheid van deze mensen zich ontwikkelt. Echter, situaties kunnen verslechteren en tegelijkertijd kan de drempel hoger worden om nogmaals bij de gemeente aan te kloppen.

- *'Eerst kon ik zelf nog helpen, bijvoorbeeld met stoffen en strijken, maar nu lukt dat niet meer.'*
- *'Eerder kon ik het zelf en dan ga ik niet om hulp vragen. Nu is het een ander verhaal, de situatie is verslechterd.'*

De mensen die voorheen huishoudelijke hulp ontvingen vanuit de Wmo en nu niet meer, hebben verschillende oplossingen gevonden. Bij enkelen maakt iemand uit het sociale netwerk schoon, de ander betaalt een particuliere hulp en weer een ander kreeg onverwachts een huishoudtoelage¹⁹. Degenen die 'via via' iemand uit het sociale netwerk hebben ingeschakeld, noemen als nadeel dat hun 'hulp' er tijdens vakanties of ziekte niet is. In de praktijk blijkt de weg via Bijzondere Bijstand niet voor iedereen duidelijk (zie hoofdstuk 4 – zelfredzaamheid). Ook voor hen geldt dan niet gekeken is of deze mensen het nu ook redden.

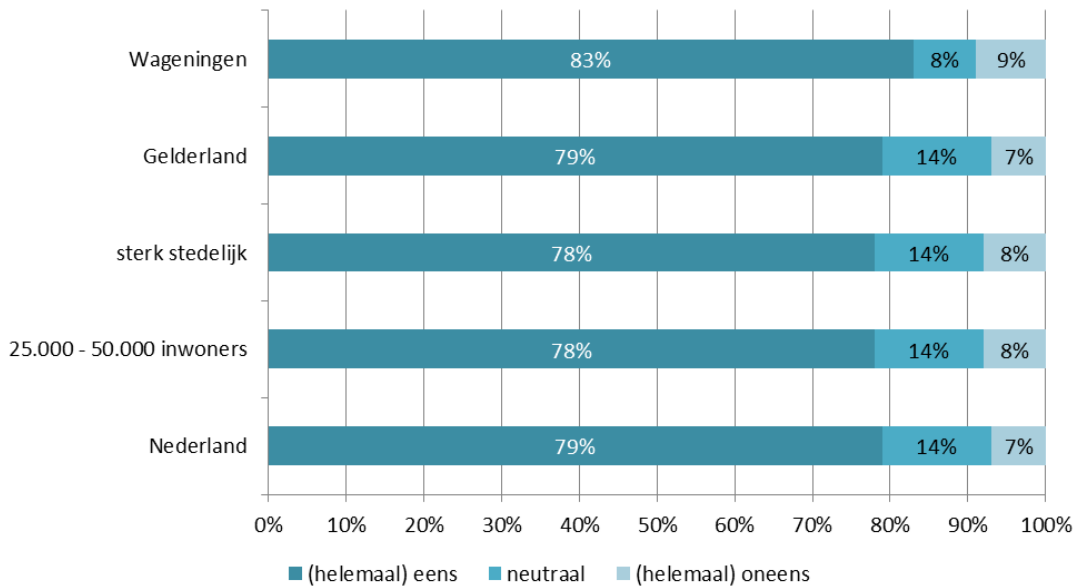
De ondersteuning die cliënten krijgen draagt bij aan de zelfredzaamheid

In het cliëntervaringsonderzoek zijn verschillende vragen opgenomen over de ondersteuning. Zo is de volgende stelling meegenomen wat betreft zelfredzaamheid: *'Door de ondersteuning die ik krijg, kan ik mij beter redden'*. De resultaten van gemeente Wageningen hierbij zijn vergelijkbaar met het gemiddelde resultaat gemeenten van dezelfde omvang: respectievelijk 76 procent is het in Wageningen hiermee (helemaal) eens, tegenover 78 procent in de gemeenten met 25.000 – 50.000 inwoners (respectievelijk 8 en 8 procent is het (helemaal) oneens met deze stelling). Ook is de volgende stelling in het onderzoek meegenomen: *'Door de ondersteuning die ik krijg, kan ik beter de dingen doen die ik wil'*. In Wageningen is 69 procent het hiermee (helemaal) eens en 8 procent (helemaal) oneens. Het gemiddelde van de gemeenten van vergelijkbare grote ligt iets hoger: 72 procent is het (helemaal) eens (9% is het hiermee (helemaal) oneens).

¹⁹ De huishoudtoelage is een voorziening voor de overbelaste mantelzorger (hulp bij het huishouden met een bijdrage in de kosten van € 5,- per uur).

Figuur 3

Door de ondersteuning die ik krijg kan ik mij beter redden



3.5 Verbeterpunten aangedragen door de cliënten

Clïenttevredenheid meer centraal

De gemeente is voornemens om het monitoren van het cliëntperspectief bij de transformatieopgave meer centraal te stellen. Op dit moment is hier namelijk weinig zicht op vanuit de gemeente. Het is niet geheel bekend hoe zelfredzaam Wageningse Wmo-cliënten of hulpbehoevenden zijn en of er sprake is van een toename. Het enige kwantitatieve onderzoek dat hier enig inzicht in biedt is het eerder besproken cliëntervaringsonderzoek onder Wmo-cliënten.

Clïënten geven vooral suggesties voor verbetering op het gebied van communicatie

De geïnterviewde cliënten en degenen die op eigen kracht door moesten of gingen, kregen de mogelijkheid om aan te geven waar zij verbeterpunten zien voor de gemeente. De kaders op de volgende pagina geven een weergave van de genoemde verbeterpunten.

Maatwerk communicatie

- Mevrouw kwam er bij toeval achter dat haar Wmo-consulent niet meer bij de gemeente werkt: *'Ik weet eigenlijk niet meer of ik nu nog een Wmo-consulent heb.'*
- Mevrouw ontving voorheen HbH1, maar sinds 2015 niet meer. Ze ontving begin 2015 een brief over een overgangsregeling. *'De gemeente zou een besluit nemen en later kreeg ik een brief dat het besluit was genomen. Ik had er alleen niets aan, want de vergoeding was alleen voor mensen met een bijstandsuitkering. Informatie over dat besluit kunnen ze dan beter alleen sturen naar mensen met een bijstandsuitkering, zodat ik geen verkeerde verwachtingen heb.'*
- Een cliënt die begeleiding ontvangt ontving een brief van de gemeente met informatie over de eigen bijdrage. Ze schrok ervan, aangezien ze in de veronderstelling was dat ze geen eigen bijdrage hoefde te betalen. Toen ze de brief beter las, stond er dat ze de eigen bijdrage niet hoefde te betalen. Ze ontving later echter wel een rekening van het CAK en dat leverde stress op. *Verbeterpunt: 'Het zou fijn zijn als in de brief duidelijk staat dat de eigen bijdrage niet geldt voor mij en dat ik wel een rekening van het CAK krijg, maar dat ik die niet hoeft te betalen.'*
- Mevrouw [met huishoudtoelage] vertelt dat ze steeds kortdurende indicaties krijgt. Ze vindt dat erg vervelend, omdat het veel stress oplevert: *'Elk jaar is er twijfel of je nog hulp krijgt of niet. En als mensen voor de Wmo bellen, moeten ze ook terugbellen.'*

Algemeen

- *'Meer keuze en maatwerk in rolstoelen. Bij jonge mensen kan bijvoorbeeld gekeken worden naar een lichtgewicht rolstoel, dat is makkelijker met opbeuren en bewegen. Die zijn wel duurder. Maar sommige tweedehandsspullen doen het ook nog goed.'*
- *'Als je een aanvraag hebt gedaan, gaat er zo een paar maanden overheen voordat je daadwerkelijk ondersteuning krijgt [algemene voorziening HbH].'*

Begeleiding

- *'Begeleiders zouden wel wat meer open en eerlijk mogen zijn. Zeggen waar je voor komt en wat de bedoeling is.'*
- *Mevrouw ontvangt twee uur begeleiding per week. Aan het begin kostte de administratie veel tijd; er moesten veel vragenlijsten ingevuld worden. 'Het zou fijn zijn als er meer geschoven kan worden met uren; bijvoorbeeld wel als het nodig is en anders even wat minder.'*

Verbeterpunten van degenen die op eigen kracht verder moesten

- *'Aandacht schenken aan oudere mensen en luisteren naar hun problemen. Sommige mensen weten de weg niet goed.'*
- *'Eenzaamheid onder ouderen is een groot probleem.'*
- *'Het is voor mij niet duidelijk waarom de één wel en de ander geen hulp krijgt.'*
- *Mevrouw ontving voorheen HH: 'Kijk goed naar de mens in plaats van welke regels er toegepast kunnen worden.'*
- *'Goed luisteren naar mensen. Ik hoor wel eens van ouderen dat de consulent zich afvraagt of iemand wel écht een rollator nodig heeft, terwijl diegene dan wel écht een rollator nodig heeft.'*

4

HOOFDSTUK

Effecten





4. Effecten

In dit hoofdstuk komen de beoogde effecten van het Wmo-beleid aan bod. Ten eerste bespreken we zelfredzaamheid gezien vanuit het cliëntperspectief. Vanuit hetzelfde perspectief wordt dit daarna besproken voor eigen regie en het leveren van maatwerk. Vervolgens komt de integrale werkwijze aan bod.

4.1 Zelfredzaamheid

Bij zelfredzaamheid spelen verschillende aspecten een rol: redt men zich beter als gevolg van de ondersteuning? Probeert men eerst zelf oplossingen te zoeken, in hoeverre kan het sociaal netwerk hierin ondersteunen en weet men de weg te vinden in de (beleids)regels? Deze aspecten komen in deze paragraaf aan bod.

Gevolgen van de ondersteuning zijn positief

Wmo-cliënten ervaren positieve gevolgen van de ondersteuning, ook wat betreft zelfredzaamheid. Onderstaande stellingen geven een beeld van de ervaringen van de geïnterviewde Wmo-cliënten. Sommige mensen kunnen gewoonweg niet zonder ondersteuning: zonder rolstoel of scootmobiel komen zij bijvoorbeeld de deur niet uit, of vanwege lichamelijke problemen kunnen sommige mensen het huishoudelijke werk niet uitvoeren.

Hulpmiddelen

- *'Het scheelt zoveel dat ik de hulpmiddelen heb. Het is heel fijn. Ik kan weer naar buiten en in mijn eigen bed slapen, eerder sliep ik beneden. Ook kan ik weer winkels in. De gewone dingen kan ik nu weer doen.'*
- *'Zonder ondersteuning kan ik niks, dan zou ik niet buiten kunnen komen.'*

Begeleiding

- *'Het begon met 'brandjes blussen'. Eigenlijk ging het op alle leefgebieden slecht, behalve op woongebied. De begeleiding biedt structuur in de week.'*
- *Meneer ontvangt twee uur per week woonbegeleiding: 'Ik leer veel en kan nu veel dingen zelf oppakken. Eerst dacht ik: 'hoe werkt dat nou?' Nu ken ik trucjes en lukt het wel.'*

Huishoudelijke hulp

- *Meneer en mevrouw zijn slecht ter been en ontvangen sinds kort huishoudelijke hulp: 'Ze doet alles voor ons en maak het hele huis schoon: wassen, strijken, ramen zemen, bed verschonen et cetera.'*
- *'De hulp doet de schoonmaakbeurt die wij zelf niet kunnen.'*

Het zoeken naar oplossingen in de omgeving voordat hulp bij gemeente wordt gevraagd wisselend

Wat betreft zelfredzaamheid spelen verschillende aspecten een rol. Zo is het bijvoorbeeld de vraag in hoeverre hulpbehoevenden eerst in hun omgeving om hulp vragen voordat zij bij de gemeente aankloppen. Zoals eerder aan bod kwam, is dat beeld wisselend. Bij de geïnterviewden die in 2016 een melding deden bij de gemeente, ontstaat het beeld dat zij eerst zelf oplossingen hebben gezocht, maar er niet uitkwamen (zie onderstaand kader).

Zelfredzaamheid

- Mevrouw ontving sinds 2015 geen huishoudelijke hulp meer via de gemeente: *'Ik ben eerst zelf aan het klungelen geweest, maar raakte al snel op achterstand.'*
- *'Mijn hele leven ben ik gewend om dingen in mijn eentje op te lossen. Toen het echt niet meer lukte, had ik behoefte aan iemand die met me meekeek. De consulent deed dat en dat vond ik erg fijn.'*
- Mevrouw ontvangt begeleiding: *'Ik vraag niet snel om hulp. Ik had al van alles geprobeerd en achteraf gezien onderschatte ik wat ik nodig had.'*

Het zelf kunnen organiseren van andere mogelijkheden dan de maatwerkvoorziening is lastig

Verder is het bij zelfredzaamheid de vraag of hulpbehoevenden hun weg weten te vinden in het aanbod en de daarbij behorende regels. Voor mensen die voorheen de maatwerkvoorziening hbh1 ontvingen en nu zijn aangewezen op de algemene voorziening, zijn er verschillende particuliere aanbieders die ondersteuning kunnen bieden. Ook is er een vangnet voor diegenen die financieel niet rondkomen. Zij kunnen via Bijzondere Bijstand toch ondersteuning krijgen. In de praktijk blijkt echter dat de mogelijkheden en regels niet voor iedereen even duidelijk zijn. Zo komt tijdens de interviews met mensen die voorheen hbh1 ontvingen naar voren dat de gang van zaken niet voor iedereen duidelijk genoeg is overgekomen, zo blijkt uit onderstaande citaten.

Onduidelijkheid over mogelijkheden na hbh1

- *'In de brief van de gemeente waren ook suggesties toegevoegd. Er zaten ook dingen uit Arnhem bij, die namen zeggen me niks, ook bijvoorbeeld 0900-nummers. En ik weet ook niet of ik wel als particulier bij Opella terecht kan. Dat gaat geloof ik via de gemeente.'*
- *'Aanvragen van Bijzondere Bijstand werd genoemd als oplossing, maar ik weet niet precies hoe dat werkt.'*

Waar het sociale netwerk kan ondersteunen gebeurt dat. Echter, dit is niet bij iedereen vanzelfsprekend

Sommige mensen lopen aan tegen grenzen van het sociale netwerk. Zo heeft de een geen of weinig contact met familie, heeft de ander geen kinderen en wonen bij weer een ander de kinderen in het buitenland. Onderstaande citaten geven een weergave van diegenen waarbij het inzetten van het sociale netwerk niet vanzelfsprekend is.

Sociale netwerk

- *'We hebben geen kinderen en de buurvrouw werkt, dus die kan ook niet.'*
- *'Mijn twee stiefdochters hebben zelf ook lichamelijke problemen.'*
- *'Het is lastig met vrienden, want sommige vrienden zijn zelf ook 'kwetsbaar.'*

4.2 Eigen regie

Bij eigen regie gaat het om de vraag in hoeverre mensen zelf hun leven kunnen inrichten, eigen keuzes kunnen maken, mee kunnen doen in de samenleving en inspraak hebben in hoe de zorg wordt georganiseerd.

Ouderen met lichamelijke problemen zitten vaak nog in acceptatieproces

Wat opvalt is dat ouderen die steeds meer lichamelijke problemen krijgen vaak nog in een acceptatieproces zitten, waardoor ze niet meer zo mobiel zijn als ze zelf graag zouden willen. Hierdoor kunnen zij het gevoel hebben niet volledig het leven te kunnen leiden dat ze zelf zouden willen.



Acceptatieproces

- 'Ik wil zo graag, als ik maar een stukje kon lopen...'
- 'Eerst kon ik het zelf en nu niet meer, dat vind ik soms moeilijk.'

Er wordt inspraak in de vorm van ondersteuning ervaren

Over het algemeen ervaren Wmo-cliënten dat ze inspraak hebben in de vorm van ondersteuning. Zo heeft de een haar voorkeur aangegeven voor de zorgaanbieder voor begeleiding, de ander voor huishoudelijke hulp en heeft weer een ander met een leverancier overleg gehad om de rolstoel en handbike goed op de individuele behoeften te laten aansluiten. Wel wordt, zoals eerder al aan bod kwam, bij hulpmiddelen enkele keren een gewenste toename in keuzemogelijkheden genoemd.

Cliënten hebben het gevoel mee te tellen in Wageningen

Wat betreft samenleven in Wageningen is aan de geïnterviewden de vraag gesteld in hoeverre zij het gevoel hebben mee te tellen in de Wageningse samenleving. De meeste geïnterviewden beantwoorden deze vraag bevestigend; zij hebben het gevoel mee te tellen. Een klein aantal antwoordt twijfelend. Dit zijn een aantal van degenen die te maken kregen met de afschaffing van hbh1 als maatwerkvoorziening. Zij geven aan dat de gemeente of overheid meer aandacht zou mogen besteden aan ouderen.

4.3 Maatwerk

Meer maatwerk in hulpmiddelen, begeleiding en communicatie gewenst

Wat betreft het leveren van maatwerk zijn er verschillende voorbeelden die aantonen dat er binnen de Wmo maatwerk wordt geleverd. Echter, er zijn ook geïnterviewden met hulpmiddelen die aangeven dat er wat betreft rolstoelen en scootmobielen weinig keuzemogelijkheden zijn en/of er meer maatwerk geboden kan worden. Zo geeft een cliënt aan dat haar man een te grote scootmobiel kreeg en geeft een ander aan dat er voor jonge mensen meer maatwerk toegepast kan worden door bijvoorbeeld te investeren in een lichtgewicht rolstoel die makkelijker is in het gebruik.

Voorbeelden van maatwerk

- Mevrouw had recht op een scootmobiel. Een aangepaste fiets zou echter beter bij haar passen, omdat ze dan makkelijker bij vrienden naar binnen kan in huis. Mevrouw heeft nu een aankoppelfiets.
- Meneer ontving voorheen dagbesteding. De dagbesteding beviel in eerste instantie goed, maar meneer had hierbij meer begeleiding nodig dan de dagbesteding kon bieden. De Wmo-consulent heeft korte lijntjes met de casemanager en overlegde over een andere passende vorm. Vanwege lichamelijke problemen en wisselende behoeften is het steeds schipperen naar hoe de best passende oplossing eruit ziet.
- Mevrouw ontvangt hulp bij het huishouden en begeleiding met een maximale hoeveelheid vanuit de Wmo. Ze blijft het liefst thuis wonen laat de situatie het liefst zoals hij is. Toch is de situatie wankel, omdat mevrouw zich niet kan redden, zodra haar hulp onverwachts uitvalt. De consulent houdt daarom nauw contact met de hulp.

Verder geven onderstaande voorbeelden aan hoe belangrijk het is om vanuit de hulpvraag van de cliënt maatwerk te bieden:

Het belang van maatwerk

- Mevrouw heeft een aandoening, waardoor sommige delen van haar lichaam uitvallen bij stress en onverwachte situaties. Ze kan niet meer lopen en werken. Een paar jaar geleden nam ze contact op met de gemeente voor ondersteuning. Mevrouw vertelt dat de consulent dacht dat mevrouw met haar hulpvraag niet in aanmerking zou kunnen komen voor ondersteuning vanuit de Wmo. Mevrouw had toentertijd niet de energie om alles uit te zoeken. Ze regelde op eigen initiatief dat de drempels in haar huis verlaagd werden en kocht van haar vakantiegeld een scootmobiel. Lange tijd kwam ze niet buiten en sliep te beneden, omdat ze niet zelfstandig boven kon komen. *'Op een gegeven moment ging het niet meer'*, waarna ze zich (in 2016) opnieuw bij de gemeente meldde. Een Wmo-consulent kwam langs voor een keukentafelgesprek waarna ze verschillende vormen van ondersteuning ontvangt: handbike, vervoer, rolstoel, traplift, verwijderen van drempels.
- Mevrouw ontving voorheen hbh1, maar sinds 2015 niet meer. Vorig jaar werd ze geopereerd, maar er ging iets mis. Mevrouw lag daardoor een aantal weken in het ziekenhuis en haar stiefdochter toevallig op hetzelfde moment ook. Ze belde naar de gemeente om te vragen of ze ondersteuning zou kunnen krijgen. *'Er werd verteld dat we een formulier konden ophalen en invullen, maar op dat moment was het allemaal wat teveel. Alles kwam toen op onze schouders terecht. Ik kreeg toen het gevoel van: waarom helpt er niemand?'*.

Tenslotte hebben juist ook de aanbevelingen van cliënten voor verbetering veelal betrekking op maatwerk. Het gaat hierbij om een ruimere keuze in hulpmiddelen, maar ook om flexibiliteit in uren begeleiding. Het gaat dan niet alleen om maatwerk in voorzieningen maar ook in maatwerk in de communicatie en in de lengte van indicaties.

4.4 Integrale werkwijze

Integrale werkwijze vooral tijdens vraagverheldering

Het beleidskader 'Samen Redzaam' is integraal opgesteld, waarbij gepoogd wordt *'dicht bij de inwoners op lokaal niveau arrangementen op maat te creëren'* (p. 5). Hulpbehoevenden kunnen vragen hebben op meerdere leefgebieden (bijvoorbeeld gezondheid, relatieproblemen, schulden), waarbij het ene probleem invloed kan hebben op het andere. Gemeenten richten zich op een integrale werkwijze, waarbij problemen in samenhang worden benaderd. Uit de monitor van de gemeente Wageningen blijkt dat er sprake is van stapeling, dat wil zeggen overlap tussen voorzieningen (bijvoorbeeld tussen Wmo en Participatiewet).

De consulenten benaderen een hulpvraag integraal, door verschillende levensgebieden aan bod te laten komen tijdens de vraagverheldering. In de praktijk blijkt het echter ingewikkeld om daadwerkelijk integraal te werken en komt het vaak naar voren als verbeterpunt. Zo worden er in de praktijk vaak losse producten ingekocht en ingezet. Het blijkt vervolgens lastig te zijn om die goed op elkaar af te stemmen. Bij complexe cases waar sprake is van multi-problematiek lijkt hierin een slag geslagen te zijn door het kernteam en een betrokken planregisseur. Hierbij wordt niet over maar mét de hulpbehoevende erbij overlegd. Bij de meer 'eenvoudige' cases is nog verbetering mogelijk.

5

HOOFDSTUK

Middelen





5. Middelen

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de mate waarin de middelen voor de Wmo voldoende en efficiënt zijn besteed. Allereerst wordt er ingegaan op de financiering van het huidige beleid en vervolgens komt de prognose voor de komende jaren aan bod. Daarin komt ook de transformatie-opgave aan bod.

5.1 Financiering huidig beleid

Financiering van de algemene maatschappelijke ondersteuning nog volgens beleidsplan uit 2012

Ten tijde van de vaststelling en start van het beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning (2011/2012) zijn subsidies voor vier jaar vastgezet. Verschillende organisaties ontvingen subsidie om bepaalde doelen uit het beleid uit te voeren. Deze subsidies zijn toentertijd vastgezet om rust te creëren onder de aanbieders. Na de decentralisaties zijn deze subsidies verlengd tot en met 2017, omdat in 2017 de uitvoeringsplannen voor Samen Wageningen uitgewerkt worden. Op dit moment geldt dus nog de begroting van het MO-beleid. Daarnaast is er bij de vaststelling van Samen Redzaam in 2014 in de programmabegroting ook geldt opgenomen voor Samen Redzaam en zijn de kosten van bijvoorbeeld Wmo Voorzieningen en het CJG overgeheveld naar het deel wat wordt besteed aan de doelen uit Samen Redzaam. Dit zijn voor een groot deel de kosten de 'nieuwe' taken in het sociaal domein. Daarnaast is er budget vrijgemaakt voor integrale toegang en burgerkracht en innovatie.

Bij taken uit de decentralisaties is het geld niet leidend maar het beleid

Zoals eerder aan bod kwam, werd voorafgaand aan de decentralisaties het beleidskader 'Samen Redzaam' ontwikkeld. Toentertijd was er behalve landelijk beschikbare budgetten weinig informatie beschikbaar over financiën vanuit het Rijk per gemeente. In Wageningen is het uitgangspunt 'geld volgt beleid'. Op basis van de nieuwe taken vanaf de decentralisaties is dan ook een inschatting gemaakt van de kosten, onafhankelijk van de hoeveelheid financiering die zij vanuit het Rijk zouden ontvangen. Uiteindelijk bleek dat de begroting goed overeenkwam met het geld dat zij vanuit het Rijk zouden gaan ontvangen.

Vergelijk met andere gemeenten beperkt mogelijk door gebrek aan eenduidige cijfers

De gemeente Wageningen levert voor de Wmo net als veel andere gemeente (nog) geen gegevens over aantallen cliënten en kosten aan, aan het CBS. Hierdoor is het ook niet mogelijk om een vergelijking te maken op de monitor Sociaal Domein van waarstaatjegemeente.nl.

Op basis van de cijfers in de lokale monitor Sociaal Domein is een indicator echter wel te berekenen en kan een vergelijking worden gemaakt. De gemeente Wageningen heeft ongeveer 1400 maatwerkarrangementen, dit betekent 37 per 1.000 inwoners. Dit ligt lager dan bij gemeenten van dezelfde grootteklasse, 48 per 1.000 inwoners, en bij gemeente met dezelfde stedelijkheidsgraad, 58 per 1.000 inwoners. Dit komt mogelijk doordat hbh1 niet meer wordt verstrekt in tegenstelling tot bij veel andere gemeenten.

De kosten voor maatwerkarrangementen in Wageningen liggen op 147 euro per jaar per inwoner. Deze kosten zijn niet te vergelijken met cijfers uit de monitor Sociaal Domein van waarstaatjegemeente.nl.

Voor de Wmo is in 2015 meer uitgegeven dan begroot door hogere algemene kosten

Het jaar 2015 werd afgesloten met een voordeel op het sociaal domein. Alles wat gebudgetteerd is in het kader van MO-beleid is uitgegeven. Echter, in het kader van de Wmo is in 2015 meer uitgegeven dan oorspronkelijk gebudgetteerd was.



- Wat betreft de bestaande Wmo-voorzieningen (die de gemeente vóór 2015 ook al uitvoerde) is overall gezien minder uitgegeven dan verwacht. De kosten voor hulp bij huishouden 1 zijn lager dan waarmee rekening was gehouden. Dit komt doordat bij de afschaffing van de hbh1 bewust is gekozen voor een coulante benadering en mensen vooral zijn opgenomen bij hbh2. Deze coulante benadering leidt tot een overschrijding bij hulp bij huishouden 2.
- Ook voor de nieuwe Wmo-taken is er overall gezien minder uitgegeven dan oorspronkelijk begroot was. Echter, voor begeleiding, persoonlijke verzorging en verblijf waren de kosten hoger dan verwacht. Dit werd echter gecompenseerd door de 'Regeling Chronisch Zieken en Gehandicapten' en mantelzorg, waarvoor minder geld is uitgegeven dan begroot.
- De algemene kosten zijn hoger uitgevallen dan begroot. Hieronder vallen personeelskosten en ontvangen eigen bijdragen. De personeelskosten vielen hoger uit, ongeveer 10 procent, dan gepland, doordat er extra inzet is gepleegd van Wmo-consulenten mede vanwege de vele gesprekken die in het kader van de overgang moesten worden gepleegd. De personeelskosten kwamen neer op ongeveer 400 euro per maatwerkarrangement. Dit is exclusief personeelskosten van het Startpunt. Een vergelijking met andere gemeenten is niet mogelijk in verband met gebrek aan eenduidige cijfers.

Aantal uitkeringen bijzondere bijstand voor huishoudelijke hulp 1 beperkt

De gemeente Wageningen heeft er voor gekozen om de hbh1 af te schaffen. Mensen die het financieel niet redden kunnen via de bijzondere bijstand een beroep doen op een bijdrage in de kosten van de algemene voorziening huishoudelijke hulp. Dit zou voor een toename in het aantal verstrekt uitkeringen bijzondere bijstand kunnen zorgen. Er is 39 keer een uitkering bijzondere bijstand verstrekt voor hulp bij het huishouden 1.

5.2 Prognose komende jaren

Komende jaren moet de transformatie plaatsvinden: de zorg inhoudelijk verbeteren en tegelijkertijd kosten verlagen.

Vanaf 2016 zijn de rijksbijdragen aanzienlijk gekort als gevolg van nieuwe verdeelmodellen. Voor de Wmo is het bedrag dat de gemeente Wageningen uit het Sociaal deelfonds ontvangt -20,5 procent ten opzichte van de oorspronkelijke verdeling in de zomer van 2014. Hiermee staat de gemeente Wageningen op de 62^e plek op de lijst van gemeenten met het grootste nadeel.

De gemeente verwacht daardoor tegen tekorten aan te lopen in het sociale domein de komende jaren en een beroep te moeten doen op de reserve. Er is dan ook een grote transformatie-opgave: de zorg inhoudelijk verbeteren en tegelijkertijd kosten verlagen.

Innovatiebudget nog niet volledig benut

Voor innovatieve pilotprojecten was en is geld gereserveerd in de begroting. In de monitoringgegevens is te zien dat er minder is uitgegeven dan begroot was.

In Wageningen worden diverse innovatieve projecten uitgevoerd. Zo is er in 2016 een pilot gestart, waarbij de gemeente zelf Beschermd Wonen uitvoert. Normaal gesproken doen alleen centrumgemeenten dit. Verder is er een pilot gaande met een (GZ-)psycholoog bij de huisarts. Deze GZ-psycholoog is gespecialiseerd in kinder- en jeugdpsychiatrie (Specialistische Ondersteuner Huisarts (SOH)). De SOH adviseert en ondersteunt de huisarts met als doel onnodige doorverwijzingen te voorkomen.

	BEGROOT	REALISATIE
Innovatie Wmo	201.657	59.118
Innovatie Jeugd	268.951	179.011
Innovatie Participatie	3.800	8.659
Regionaal innovatiebudget	165.148	165.590
TOTAAL	639.556	412.378

Dit kent meerdere redenen. Het voordeel wordt enerzijds verklaard doordat innovatieprojecten pas medio 2015 zijn gestart en doorlopen in 2016 (dit geeft een extra voordeel van € 84.000). Anderzijds is er nog budget beschikbaar voor de vrij toegankelijke voorzieningen (€ 56.000). Het uiteindelijke verschil zal in de komende maanden duidelijk worden als de aanbieders de eindfacturatie over 2015 naar de gemeente sturen. Tot slot zijn de kosten in 2015 voor een pilotproject bij huisartsen in Wageningen € 35.000 lager dan eerder was ingeschat, doordat er minder inzet GZ-psychologen nodig is geweest. Echter, in de praktijk is er ook geboekt op andere (algemene) posten, waardoor er in werkelijkheid meer is uitgegeven aan innovatie dan uit de uitkomst van het innovatiebudget blijkt.

Transformatie op drie niveaus

De gemeente wil transformeren op drie niveaus:

- **Normaliseren:** het verbeteren van de huidige zorg aan inwoners, door onder andere:
 - innovatieve oplossingen en vrijheid om als professional zelf oplossingen te bedenken en te implementeren
 - formele zorg nadrukkelijker verbinden aan informele zorg
- **Voorkomen:** daar waar mogelijk inzetten op preventie en strategieën per wijk ontwikkelen
- **Samenwerken en innoveren,** door:
 - keuzes te maken in zorgaanbieders die als strategische partners worden ingezet
 - meten van inwonertevredenheid op nieuwe manier
 - inzetten effectieve instrumenten (bijv. 'spinnenweb' van Machteld Huber als aanvulling op zelfredzaamheidsmatrix) om inzicht te krijgen in de resultaten van de ingezette hulp en ondersteuning
 - contractmanagement, waarbij men vaker met zorgaanbieders om tafel gaat
 - vernieuwende manier van bekostiging
 - kleinschaligheid behouden (bijv. d.m.v. maatwerkfonds)



1

BIJLAGE

Normen



Bijlage 1. Normen

Beleid

Norm 1: Er is een samenhangend beleidskader omtrent de Wmo met heldere doelen

Toetsingscriteria:

- Er zijn heldere, haalbare en meetbare doelen geformuleerd ten aanzien van maatschappelijke effecten (outcome) en/of te leveren prestaties (output)
- In het beleid zijn uitgangspunten voor de toekenning van een Wmo-voorziening vastgelegd
- In het beleid zijn criteria voor de te leveren kwaliteit van de voorziening vastgelegd
- De raad is betrokken bij de vaststelling van het beleid
- In het beleid zijn rollen van het college, de raad en Startpunt vastgelegd

Norm 2: Het beleid biedt handvatten voor uitvoering

Toetsingscriteria:

- De uitgangspunten voor toekenning van een Wmo-voorziening zijn duidelijk beschreven
- De werkwijze rondom het aanvragen en afhandelen van een aanvraag is duidelijk beschreven

Norm 3: Het beleid biedt handvatten voor monitoring

Toetsingscriteria:

- Er zijn afspraken gemaakt met uitvoerders over het monitoren van de uitvoering en geleverde kwaliteit
- De kwaliteit van de uitvoering wordt daadwerkelijk vastgesteld
- Er zijn afspraken over het gebruik van de uitkomsten van de monitoring

Norm 4: Het beleid is bekend en gedragen in de organisatie

Toetsingscriteria:

- De doelen van het Wmo-beleid zijn bekend en gedragen in de organisatie
- De doelen van de Wmo-voorzieningen zijn bekend bij de uitvoerders
- Er is draagvlak voor het Wmo-beleid bij de uitvoerders

Praktijk

Norm 5: Het beleid werkt door in de praktijk;

Toetsingscriteria:

- De uitgangspunten voor toekenning van een Wmo-voorziening worden uitgevoerd zoals beschreven
- Wanneer er van de protocollen wordt afgeweken, worden deze afwijkingen gemotiveerd
- De werkwijze/protocol wordt indien nodig aangepast op basis van nieuwe omstandigheden of inzichten
- De werkwijze leidt niet tot (een groot aantal) bezwaren

Norm 6: Werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven en duidelijk belegd

Toetsingscriteria:

- Er zijn protocollen voor de beoogde werkwijze, waarin taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd
- De uitgangspunten voor toekenning van een Wmo-voorziening zijn bekend en helder voor de toekenner
- De protocollen bieden voldoende richting en zijn tegelijkertijd niet te strak/rigide

Norm 7: Er is een omkering in de aanpak naar meer zelfredzaamheid gerealiseerd

Toetsingscriteria:

- Ambtenaren en stakeholders ervaren bij de Wageningse zorgaanbieders en het Startpunt een aanpak gericht op zelfredzaamheid
- Onderzoek toont aan dat er een toename is in ervaren zelfredzaamheid van inwoners

Norm 8: De (weg naar) ondersteuning verloopt naar wens voor inwoners met een hulpvraag

Toetsingscriteria:

- Contact opnemen met de gemeente over een hulpvraag wordt als laagdrempelig ervaren
- Inwoners wisten waar zij naar toe konden met hun hulpvraag
- De hulpvragen van inwoners worden snel behandeld
- Inwoners met een hulpvraag voelen zich gehoord
- De uitgangspunten voor toekenning van Wmo-voorzieningen zijn bekend en helder voor de aanvrager

Norm 9: Er wordt maatwerk geleverd dat past bij de zorgbehoefte

Toetsingscriteria:

- De oplossing sluit aan bij de behoefte van de hulpvrager
- De eventuele ondersteuning is naar wens
- Inwoners met een hulpvraag zijn tevreden over het contact met de gemeente
- Inwoners met een hulpvraag hebben het gevoel mee te tellen in de Wageningse samenleving
- Er is draagvlak bij inwoners met een hulpvraag voor de uitgangspunten voor toekenning van een Wmo-voorziening

Effecten

Norm 10: Zelfredzaamheid is vergroot

- Cliënten ervaren positieve gevolgen van de ondersteuning
- Cliënten ervaren dat zij ondersteund worden in hun zelfredzaamheid door de Wmo-voorziening
- Inwoners met een hulpvraag ervaren dat hun sociale netwerk hen ondersteunt

Norm 11: Cliënten behouden eigen regie op hun leven en zorg

- Cliënten ervaren dat zij mogen meedenken in wat belangrijk is in hun ondersteuning
- Cliënten ervaren dat zij inspraak hebben in de vorm van ondersteuning die ze krijgen
- Cliënten ervaren dat zij in het dagelijks leven eigen keuzes kunnen maken

Norm 12: Er is sprake van een integrale werkwijze

- Wmo-consulenten bekijken de hulpvraag van de cliënt vanuit verschillende perspectieven
- Wmo-consulenten ervaren korte lijnen met collega's / stemmen zorg af met verschillende zorgverleners
- Inwoners met een hulpvraag zijn over verschillende levensgebieden bevraagd

Middelen

Norm 13: De middelen voor de Wmo zijn voldoende en efficiënt besteed

Toetsingscriteria:

- er is voldoende budget vrijgemaakt voor de uitvoering van het beleid
- het vrijgemaakte budget is uitgegeven
- het Wmo-budget is efficiënt uitgegeven



BIJLAGE

Beleid



Bijlage 2. Beleid

Tabel 1

Transformatie, van oude naar nieuwe begrippen

oud	NIEUW
Van beperkingen	Mogelijkheden
Van hulp vragen aan de overheid	Hulp bieden en vragen aan informele netwerk
Van recht op	Eigen initiatief/verantwoordelijkheid
Van zelfredzaam	Samen redzaam
Van indicatiestelling	Het samen vinden van een oplossing (arrangement)
Het systeem centraal	Het leven van de inwoner centraal
Van aanbod	Inwoners creëren zelf
Van een sturend gemeente	Een faciliterende gemeente
Van eigen beleid en uitvoering	Benutten initiatieven lokale gemeenschap
Van eigen organisatie	Netwerken en co-creatie
Van centraal en veraf	Lokaal dichtbij

Bron: *Samen Redzaam*

Tabel 2

Taken en verantwoordelijkheden per actor

ACTOR	TAAK/VERANTWOORDELIJKHEID
Gemeenteraad	Beleidsbepalende rol. De raad: <ul style="list-style-type: none"> - is verantwoordelijk voor het vaststellen van beleid(kaders); - bepaalt de beschikbare budget(ten), de controlemechanismen en de sturingsparameters; - legt verantwoording af aan burgers.
College	Opdrachtgevende rol. Het college: <ul style="list-style-type: none"> - is verantwoordelijk voor de procesmonitoring (voortgang van de resultaten); - legt verantwoording af aan de gemeenteraad.
Maatschappelijke organisaties, professionals en sociaal netwerk	Uitvoerende rol. <ul style="list-style-type: none"> - Aanspreekbaar op het verlenen van kwalitatief goede, efficiënte en effectieve hulp; - In hun uitvoerdersrol leggen zij verantwoording af aan inwoners en aan ambulante teams waar ze onderdeel van zijn.
Inwoner	De regie wordt zo veel mogelijk bij de inwoner gelegd

Bron: *Samen Redzaam*



Uitwerking hoofdlijnen Samen Wageningen

- Het gemeentelijk beleid is gericht op iedere inwoner (algemeen beleid), met oog voor doelgroepen met specifieke behoeften (specifiek beleid). In het beleidskader worden in hoofdstuk zes zeven algemene thema's beschreven en in het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op vier doelgroepen (jeugd, ouderen, mensen met een beperking, statushouders/vluchtelingen).
- Voorkomen is beter dan genezen, daarom zetten we in op preventie.
- We herkennen en waarderen wat al goed gaat, om dat te versterken en stimuleren. Daarbij laten we ruimte voor vernieuwing.
- Er is laagdrempelige toegang tot informatie, hulp en ondersteuning voor iedereen.
- Iedereen moet (zinnig) mee kunnen doen en wordt daarbij zo nodig ondersteund.
- Contact is gebaseerd op basis van wederzijds respect, omdat we allemaal anders zijn en gehoord en gezien willen worden.
- We zetten ieders mogelijkheden om zichzelf te redden centraal; waar mogelijk met inzet van informele ondersteuning en waar nodig met professionele hulp.
- We gaan uit van eigen regie voor iedereen, ook wanneer diegene ondersteuning krijgt.
- We vertrouwen op de kracht van eigen netwerken; gemeente en professionals bieden ondersteuning waar nodig om overbelasting te voorkomen en beperken niet met regels.
- Waar netwerken ontbreken, ondersteunen we bij het vormen en onderhouden van een netwerk.
- We zorgen voor evenwicht tussen het informele netwerk, vrijwillige hulp en professionele hulp door goede afstemming en samenwerking.

