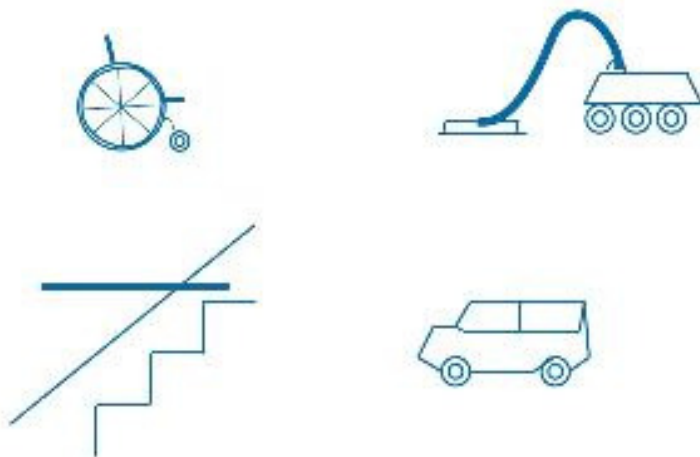


Onder embargo
Tot 10 juni 2013
19.00 uur

Wmo lessen in versobering



Een onderzoek door de rekenkamercommissie Zwijndrecht naar de sturing op en de informatievoorziening aan de raad over de Wmo Individuele Voorzieningen binnen de gemeente en de gevolgen van wijzigingen in uitvoering voor de gebruiker



Juni 2013

Voorwoord en samenvattende leeswijzer

Gezien de voorgenomen plannen van het kabinet in het sociaal domein met grote gevolgen voor de Wmo, heeft de rekenkamercommissie Zwijndrecht besloten onderzoek te doen naar de Wmo en met name taakveld 6 individuele voorzieningen, omdat in dit taakveld grote bedragen omgaan en dit terrein als geen ander de individuele burger raakt.

Individuele voorzieningen kunnen grofweg in vier categorieën ingedeeld worden, een bijdrage in de kosten van: huishoudelijke hulp, vervoer, rolstoelen en woningaanpassingen. Na de inleiding kent dit rapport twee delen, deel 1 gaat over de besturing op en informatievoorziening op de uitvoering van de Wmo voorzieningen (taakveld 6) ten behoeve van de ra(a)d(en), de onderliggende processen en de aansluiting op de andere Wmo taakvelden (hoe werkt een en ander in Drechtstedenverband). In dit deel vindt u cijfers over de aanspraken op Wmo voorzieningen en de budgetontwikkeling. Ook worden de belangrijkste beleidsinhoudelijke veranderingen op een rijtje gezet. Dit is met name belangrijk omdat dit de lessen uit het verleden geeft, die gebruikt kunnen worden bij toekomstige majeure operaties zoals die nu landelijk in het sociale domein doorgevoerd worden.

Het tweede deel schetst de beelden van diegenen die in 2012 een verzoek voor een individuele Wmo voorziening hebben ingediend of in 2012 een toekenning hadden. In totaal hebben 1.859 mensen gereageerd. In tegenstelling tot het tweejaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek met een redelijk lange vragenlijst met veelal meerkeuzenvragen heeft de rekenkamer juist bewust voor open vragen gekozen om zo weinig mogelijk sturend op te treden en te traceren wat voor de gebruikers zelf het belangrijkste is.

In hoofdstuk 5 treft u de aanbevelingen van de rekenkamer aan.

Wij wensen u veel leesplezier en danken Marc Heidt van Feedback Consulting, Ankie Lempens van I&O Research, Marleen van de Vate en de betrokken ambtenaren, zowel binnen de gemeente Zwijndrecht als binnen de Sociale Dienst Drechtsteden, voor hun inzet en medewerking.

Zwijndrecht, juni 2013

Inhoudsopgave

Voorwoord en samenvattende leeswijzer	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Situatieschets.....	3
1.2.1 Opzet Wmo.....	3
1.2.2 Ontwikkeling Wmo.....	3
1.2.3 Financiële kaders Wmo.....	3
1.3 Vraagstelling	3
1.4 Onderzoeksverantwoording.....	3
1.4.1 Pre-onderzoeksfase	3
1.4.2 Het vooronderzoek.....	3
1.4.3 Uitvoering van het onderzoek.....	3
1.4.4 Afronding van het onderzoek.....	3
Hoofdstuk 2 Normenkader.....	3
2.1 Inventarisatie van wet- en regelgeving en organisatorische onderzoeksniveaus	3
2.1.1 Landelijke wet- en regelgeving	3
2.1.2 Missie en doelen	3
2.1.3 Beleid.....	3
2.1.4 Organisatie.....	3
2.1.5 Informatie.....	3
2.1.6 Financiën	3
Hoofdstuk 3 Bevindingen Normenkader	3
3.1 Bevindingen ten aanzien van missie, doelen en beleid.....	3
3.2 Bevindingen ten aanzien van Organisatie en Informatie.....	3
3.3 Bevindingen ten aanzien van Financiën	3
RAPPORTAGE DEEL B.....	3
Hoofdstuk 4 Bevindingen cliëntonderzoek.....	3
4.1 Onderzoeksverantwoording.....	3
4.2 Samenvattende beelden.....	3
4.3 Een beeld per aspect	3
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen	3
5.1 Onderzoeksvragen	3
5.2 Drechtsteden en gemeente	3
5.3 Kaderstelling, informatie en bezuinigingen	3
5.4 Transparantie voor gebruikers.....	3
5.5 Wat kunnen we leren voor de toekomst (decentralisatie AWBZ)?	3
Bijlage 1 - Nadere onderbouwing bij de bevindingen	3
Bevindingen ten aanzien van missie en doelen.....	3
Bevindingen ten aanzien van Beleid	3
Bevindingen ten aanzien van Organisatie	3
Bevindingen ten aanzien van Informatie	3
Bevindingen ten aanzien van Financiën.....	3
Bijlage 2: Geraadpleegde documentatie.....	3
Bijlage 3: Verwerking ambtelijk wederhoor	3
Bijlage 4: Tijdlijn informatievoorziening en besluitvorming Wmo	3
Bijlage 5 – Rapportage enquête onder WMO-gebruikers.....	3

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de aanleiding van het onderzoek (1.1), de situatieschets (1.2), de vraagstelling (1.3) en de onderzoeksverantwoording (1.4) aan de orde.

1.1 Aanleiding

In het regeerakkoord van 29 oktober 2012 heeft het huidige kabinet aangegeven landelijk EUR 1,2 miljard te willen bezuinigen op de huishoudelijke hulp binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dit betekent een versoering van 75%¹. Daarnaast is in het regeerakkoord opgenomen dat naast begeleiding ook persoonlijke verzorging vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wmo wordt overgeheveld. Bij deze decentralisatie boekt het kabinet een bezuiniging in van EUR 1,6 miljard, wat 25% van het totale huidige budget is².

Deze bezuinigingen komen bovenop de reeds ingezette bezuiniging en taakstelling waarvoor in de uitvoering van de Wmo de afgelopen jaren op Drechtstedenniveau is gekozen. Zo is in 2011 het budget voor de Wmo met 5% ten opzichte van 2010 verminderd.³

De rekenkamer Zwijndrecht heeft besloten een onderzoek naar de uitvoering van de Wmo te doen met enerzijds een accent op de informatievoorziening naar de sturingsmogelijkheden vanuit de raad. Uitkomsten worden gezocht in het inzichtelijk krijgen van de geleerde (efficiency) lessen als gevolg van de versoering⁴ in de afgelopen jaren.

Anderzijds wil de commissie de gevolgen van wijzigingen in uitvoering voor de gebruiker inzichtelijk maken. Tenslotte wil de commissie nagaan of uit de eerder gekozen veranderingsaanpak lessen te destilleren zijn die kunnen helpen bij het opvangen van de geplande landelijke bezuinigingen.

1.2 Situatieschets

1.2.1 Opzet Wmo

Op 1 januari 2007 is de Wmo in werking getreden. De Wmo is een koepelwet die de Welzijnswet, de Wet Voorziening Gehandicapten (WvG) de huishoudelijke verzorging en enkele subsidieregelingen uit de AWBZ omvat. Deze wet beoogt de maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid van burgers te bevorderen en de sociale samenhang en actief burgerschap te stimuleren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de ondersteuning van mensen met beperkingen door ouderdom of een handicap, een chronisch psychisch probleem, maar ook om vrijwilligers en mantelzorgers.⁵

De Wmo kent negen prestatievelden (zie onderstaande tabel uit het Beleidskader Wmo Drechtsteden van 30 juni 2006). Voor de uitvoering van het prestatieveld 6 (Individuele Voorzieningen) is binnen de Drechtsteden vanaf het begin de keus gemaakt de beleidsbepaling en uitvoering ervan op het niveau van de Drechtsteden en de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) te beleggen, als onderdeel van de Gemeenschappelijke Regeling

¹ Inmiddels lijken de kabinetsplannen overigens afgezwakt te worden.

² Regeerakkoord 'Bruggen Slaan' (29 oktober 2012) en brief VNG t..b.v. begrotingsbehandeling VWS (26 november 2012)

³ Jaarstukken 2011, Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (versie 21 mei 2012)

⁴ De versoering binnen de Wmo komt tot uiting in een verschuiving in indicatiestelling van de intensievere Huishoudelijke Hulp 2 naar de lichtere Huishoudelijke Hulp 1, het heffen van een eigen bijdrage vanaf september 2011, het aanpassen van de grondslag voor de eigen bijdrage HH vanaf januari 2012 en een nieuw (strikter) protocol indicatiestelling HH per april 2012

⁵ Beleidskader Wmo Drechtsteden (30 juni 2006)

Drechtsteden (GRD). Hierbij gaat het om de voorzieningen voor huishoudelijke hulp, rolstoelen, vervoer en woonvoorzieningen.⁶

Prestatievelden Wmo en de schaal waar de verantwoordelijkheid ligt⁷	
<i>Prestatieveld</i>	<i>Schaal</i>
1. leefbaarheid en samenhang buurt en wijk	Lokaal
2. op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen en ouders	Lokaal (ten aanzien van de aansluiting lokaal jeugdbeleid en provinciale jeugdzorg wordt door de gemeenten van de Drechtsteden samengewerkt)
3. informatie, advies en cliëntondersteuning	Lokaal en Drechtsteden (voorzover het de taken zijn die de SSD uitvoert op Drechtstedenniveau)
4. ondersteuning mantelzorg en vrijwilligers	Lokaal
5. participatie van mensen met een beperking	Lokaal
6. voorzieningen voor mensen met een beperking	Drechtsteden
7. maatschappelijke opvang (w.o. vrouwenopvang)	Centrumgemeente (i.s.m. omliggende gemeenten)
8. bevorderen openbare geestelijke gezondheidszorg	Centrumgemeente (i.s.m. omliggende gemeenten)
9. ambulante verslavingszorg	Centrumgemeente (i.s.m. omliggende gemeenten)

Voor de overige prestatievelden ligt de beleidsbepaling en uitvoering bij de individuele gemeente (1 t/m 5) of de centrumgemeente Dordrecht (7 t/m 9). De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het vaststellen van het integrale Wmo-beleidsplan en is vanuit de wet Wmo verplicht elke 4 jaar plannen vast te stellen voor maatschappelijke ondersteuning.⁸ De gemeenteraad Zwijndrecht heeft eerst op 13 mei 2008 en vervolgens op 29 mei 2012 het integrale beleidsplan Wmo voor Zwijndrecht vastgesteld. Dit laatste beleidsplan richt zich uitsluitend op de prestatievelden 1 tot en met 5 en de lokale aansluiting met de prestatievelden 7, 8 en 9 (waarvoor de centrumgemeente verantwoordelijk is). Voor de nadere invulling van (de aansluiting op) prestatieveld 6 werd de regionale discussie over de invoering van de Kanteling met betrekking tot de individuele voorzieningen afgewacht.⁹

Hoewel de Wmo nadrukkelijk inzet op meer zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van burgers (met beperkingen), heeft de gemeente de plicht om oplossingen te bieden aan burgers met beperkingen via het treffen van voorzieningen¹⁰.

Ten aanzien van de voorzieningen zoals genoemd in prestatieveld 6 stelt de wet Wmo van 29 juni 2006 in artikel 4¹¹:

1. *Ter compensatie van de beperkingen die een persoon ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie, treft het college van burgemeester en wethouders voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning die hem in staat stellen:*
 - a) *een huishouden te voeren;*
 - b) *zich te verplaatsen in en om de woning;*
 - c) *zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;*
 - d) *medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.*

⁶ Op 21 maart 2007 is de betreffende verordening Wmo Individuele Voorzieningen in de Drechtstraad vastgesteld. Deze verordening is opgesteld op basis van de modelverordening vanuit de VNG en benadrukt het leveren van individuele voorzieningen.

⁷ Beleidskader Wmo Drechtsteden (30 juni 2006)

⁸ Wet maatschappelijke ondersteuning, Ministerie VWS (29 juni 2006)

⁹ Beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning 2012-2015 voor de Zwijndrechtse Waard (15 mei 2012)

¹⁰ Beleidskader Wmo Drechtsteden (30 juni 2006)

¹¹ Wet maatschappelijke ondersteuning, Ministerie VWS (29 juni 2006)

2. *Bij het bepalen van de voorzieningen houdt het college van burgemeester en wethouders rekening met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen, waaronder verandering van woning in verband met wijziging van leefsituatie, alsmede met de capaciteit van de aanvrager, om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien.*

1.2.2 Ontwikkeling Wmo

De uitvoering van de wet heeft zich sinds de invoering ontwikkeld. Enerzijds komt dit door de concrete uitwerking van het nieuwe begrip 'compensatie' zoals opgenomen in het aangehaalde artikel 4 lid 1. Anderzijds komt dit doordat in de wet wordt gesproken over het treffen van voorzieningen in het algemeen (dus niet specifiek individuele voorzieningen) voor het bieden van compensatie aan personen met een beperking. In 2009 is de VNG het project 'De Kanteling' gestart. Dit project heeft als doel gemeenten te stimuleren om invulling te geven aan het compensatiebeginsel en ze daarbij te ondersteunen¹². Onder deze door de VNG in het leven geroepen term 'kanteling' wordt verstaan dat het primaire proces in de Wmo verandert van claimbeoordeling (bij een aanvraag voor een voorziening, zoals vanuit de AWBZ en de WVG gebruikelijk was) naar een gesprek over hoe de beperkingen in zelfredzaamheid en participatie kunnen worden gecompenseerd.

Ook de wijze waarop de SDD uitvoering geeft aan de Wmo volgt deze algemene ontwikkeling van claimgericht naar compensatiegericht werken. In 2007 werd nog gestart met een werkwijze die vooral claimgericht was, waarbij een cliënt een aanvraag doet voor een specifieke voorziening. De op 4 december 2012 vastgestelde aangepaste verordening Wmo Drechtsteden is gebaseerd op de gekantelde VNG-modelverordening¹³. In deze nieuwe verordening ligt het zwaartepunt op de te behalen resultaten in plaats van op het leveren van voorzieningen. Deze resultaten zijn in de verordening als volgt omschreven¹⁴:

De op basis van artikel 4 lid 1 van de wet via compenserende maatregelen te bereiken resultaten zijn:

- a) *een schoon en leefbaar huis;*
- b) *wonen in een geschikt huis;*
- c) *beschikken over goederen voor primaire levensbehoeften;*
- d) *beschikken over schone, draagbare en doelmatige kleding;*
- e) *het thuis kunnen zorgen voor kinderen die tot het gezin behoren;*
- f) *zich verplaatsen in en om de woning;*
- g) *zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel;*
- h) *de mogelijkheid om contacten te hebben met medemensen en deel te nemen aan recreatieve, maatschappelijke of religieuze activiteiten.*

Naast deze algemene ontwikkeling in de uitvoering van de Wmo, wijzigt in de Drechtsteden per 1-1-2013 tevens de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het resultaat 'een schoon en leefbaar huis'. In plaats van te indiceren op een specifiek aantal uren huishoudelijke ondersteuning, wordt bij recht op huishoudelijke ondersteuning een indicatie voor afgegeven voor HO, of HO+ aan de hand waarvan de ontvanger met de dienstverlener (zorgaanbieder) specifieke afspraken maakt en vastlegt in een ondersteuningsplan. De kosten voor deze ondersteuning worden vierwekelijks aan de dienstverlener vergoed.¹⁵

¹² Nieuwsbrief 1 VNG project De Kanteling (juni 2009)

¹³ Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden toelichting (4 december 2012)

¹⁴ Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden (4 december 2012)

¹⁵ Voorstel Drechttraad 4 december 2012, Basistarieven huishoudelijke ondersteuning Wmo

1.2.3 Financiële kaders Wmo

In de op 1 februari 2012 vastgestelde geactualiseerde begroting 2011 is als begrotingswijziging aangegeven dat het begrote bedrag Wmo Drechtsteden-breed wordt verlaagd met 5% ten opzichte van 2010 (zo'n € 2 miljoen)¹⁶. Dit betrof onder andere de korting op het budget voor huishoudelijke hulp zoals opgenomen in de juni- en septembercirculaire van het gemeentefonds. Aangegeven werd dat hiertoe voorstellen worden voorbereid om het tekort op de Wmo structureel te kunnen opvangen. In de bestuurlijke rapportages en de jaarrekening van de GR Drechtsteden wordt vervolgens verantwoording afgelegd over de resultaten en de financiën.

In de door de Drechtraad vastgestelde jaarstukken 2011 van de GRD Drechtsteden staat dat in de begroting 2011 "Keuze voor Ambitie" het uitgangspunt was dat volop werd ingezet om de budgetkortingen, als gevolg van grootschalige bezuinigingen door het Rijk¹⁷, zoveel mogelijk op te vangen en daarbij de zelfstandigheid van de burgers te vergroten. Doelstelling voor de programmakosten Wmo individuele voorzieningen was een daling met 5% ten opzichte van 2010). Om deze doelstelling te realiseren moest volgens de opgegeven toelichting in de jaarstukken 2011 ook de autonome groei van eveneens zo'n 5% ondervangen worden¹⁸. De totale opgave bedroeg volgens deze toelichting in de jaarstukken 2011 in feite zo'n 10% (ca. € 4 miljoen) ten opzichte van 2010.

Om de uitgaven in 2011 ten opzichte van 2010 te laten dalen met 5% heeft de SDD volgens opgave in de jaarstukken 2011 het volgende gedaan¹⁹:

- Nieuwe, gunstigere contracten voor hulpmiddelen (rolstoelen, scootmobielen, etc.) toepassen van het principe 'algemeen gebruikelijk' voor eenvoudige woonvoorzieningen er worden geen beugels/handgrepen meer verstrekt;
- Nieuw, gunstiger contract voor trapliften;
- Kortingspercentages bedongen bij de (met name grote) aannemers met betrekking tot woningaanpassingen;
- Tarieven voor 'Hulp bij het Huishouden' zijn niet geïndexeerd;
- Controle op Persoonsgebonden Budgetten (PGB's) voor Hulp bij het Huishouden;
- Scherpere indicatiestelling (van gemiddeld 3,61 uur begin 2011 naar 3,41 uur eind 2011 een daling van het aantal scootmobiel van 7% t.o.v. begin 2011);
- Meer HH1 in plaats van HH2 (verhouding aantal uren HH1:HH2 is gewijzigd van begin 2011 55:45 naar 61:39);
- Invoeren van een eigen bijdrage voor alle Wmo-voorzieningen, behalve rolstoelen (de baten van deze maatregel zullen pas in 2012 volledig zichtbaar worden);

De uiteindelijke doelstelling voor de programmakosten is in 2011 gerealiseerd.

1.3 Vraagstelling

Concreet wil de rekenkamercommissie de volgende twee vragen onderzoeken:

1. Op welke wijze is de informatievoorziening over voorgenomen beleidswijzigingen, de uitvoering van beleid en de sturing (kaderstelling en verantwoording) op de Wmo vorm gegeven vanuit het perspectief van de gemeenteraad?
2. Welke lessen zijn vanuit de veranderaanpak van de afgelopen jaren te leren, gezien de toekomstige decentralisaties?

¹⁶ Geactualiseerde begroting GRD 2011 (19 november 2010)

¹⁷ Vanaf 2011 is het Rijksbudget voor Hulp bij het Huishouden voor de Drechtsteden gemeenten structureel met € 2 miljoen verminderd.

¹⁸ Volgens opgave van de SDD bedroeg de autonome groei van de totale lasten van de SDD voor HH in natura en ex WvG over de jaren 2007-2010 gemiddeld 5%

¹⁹ Jaarstukken 2011, Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (21 mei 2012)

Deze centrale vragen vallen uiteen in een aantal deelvragen:

1. Wat zijn de sturingsmogelijkheden van de raad van Zwijndrecht (kaderstelling en verantwoording)?
2. Op welke wijze wordt de raad van Zwijndrecht geïnformeerd over voorgenomen beleidswijzigingen en de uitvoering van beleid?
3. In hoeverre voldoet de kwaliteit van de informatievoorziening voor de sturing vanuit de raad?
4. Welke aanpak is de afgelopen jaren gevolgd voor het realiseren van bezuinigingen en realiseren van een andere benadering van de doelgroep?
5. Wat voor gevolgen heeft deze gewijzigde aanpak in financieel-budgettaire termen, dat wil zeggen: de omvang van de gerealiseerde bezuinigingen en de verhouding tussen kosten voor voorzieningen enerzijds en kosten voor uitvoering en overhead anderzijds?
- 6a. Wat voor gevolgen heeft de gewijzigde aanpak voor het contact met de doelgroep: welk zicht heeft men op de behoeften van de (potentiele) doelgroep, wat is het oordeel van de doelgroep over de ondersteuning en hoe ontwikkelen klachten en bezwaren zich?
- 6b. Wat voor gevolgen heeft de gewijzigde aanpak voor de doelgroep zelf: welke hulpbronnen boort de doelgroep aan in eigen omgeving en maatschappelijk middenveld? De bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar de deelvragen 1 tot en met 6a zijn opgenomen in deel A van deze rapportage.

Vraag 6b is meegenomen in een cliëntonderzoek onder de gebruikers van de Wmo. De bevindingen naar aanleiding van dit cliëntonderzoek zijn opgenomen in deel B van deze rapportage.

1.4 Onderzoeksverantwoording

1.4.1 Pre-onderzoeksfase

In september 2012 is door de Rekenkamercommissie besloten een vooronderzoek uit te voeren naar het 'gebruik' van de Wmo door inwoners van Zwijndrecht om te komen tot een afbakening met betrekking tot een onderzoeksvraag. Dit is als volgt vertaald naar op te vragen informatie bij de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD):

- Aanvragen Wmo: Ontwikkelingen in budgetten en uitgaven beleid en aantallen aanvragen / informatieverzoeken (ook afgeraden aanvragen die nooit tot formele aanvraag leiden) en aantallen daadwerkelijke aanvragen, hoeveel toegekende en afgewezen aanvragen.
- Afwijzingen en niet-gebruikers: Wat zijn de precieze toe- en afwijzingscriteria geweest over de afgelopen jaren en hoe is de beoordeling in elk van deze jaren uitgevoerd, welke ontwikkelingen zitten hierin, is hier afstemming over geweest met de raden. Zijn er beleidsverschillen tussen de verschillende gemeenten en hoe worden deze gemanaged?
- Cijfers van: aantallen ontvangen klachten, bezwaren, beroepsschriften en andere schriftelijke uitingen van cliënten over de dienstverlening, over de periode 2007 t/m 2011, van de voorzieningen voor Bijzondere bijstand, Schuldhulpverlening en Wmo voorzieningen.
- Wat is de daadwerkelijke zeggenschap van de gemeente Zwijndrecht over beleid en toekenning?

Op basis van deze informatievragen heeft een delegatie van de rekenkamercommissie een gesprek gevoerd met de plv directeur SDD. Deze heeft daarop de beschikbare gegevens gestuurd. De onderstaande gegevens zijn op basis van deze informatievragen vanuit de SDD beschikbaar gesteld.

Gebruik en ontwikkeling Wmo Zwijndrecht

Het totaal aantal aanvragen en het aantal voorzieningen voor de Wmo in Zwijndrecht zijn sinds 2009 tot en met 2011 vrij stabiel op resp. ca. 3000 en ca. 5500.

Bezwaar & beroep, klachten

Voor de gemeente Zwijndrecht specifiek is er geen managementinformatie beschikbaar, wel voor het totaal van de Drechtsteden. Het totaal aantal afgehandelde zaken bezwaar en beroep voor alle Drechtsteden die de SDD bedient schommelt sinds 2007 tot 2011 op ca. 1000 per jaar. Van de bezwaren wordt gemiddeld ca. 30% gegrond verklaard. Met betrekking tot de uitvoering van de Wmo ontvangt de SDD jaarlijks circa 200 bezwaren, waarvan de helft betrekking heeft op huishoudelijke ondersteuning, een kwart op vervoer en een kwart op woonvoorzieningen.

Uitvoeringsregels

De uitvoeringsregels voor de Wmo zijn gebaseerd op het door de Drechttraad vastgestelde Beleidskader Wmo Drechtsteden.

1.4.2 Het vooronderzoek

In het kader van vooronderzoek is op 27 november 2012 en 7 januari 2013 gesproken met de plv directeur SDD, de Zwijndrechtse wethouders met de respectievelijke portefeuilles zorg en welzijn en Wmo Drechtstedenbestuur, met ondersteuning door hun ambtenaren.

1.4.3 Uitvoering van het onderzoek

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen:

1. Literatuuronderzoek. Een lijst van geraadpleegde stukken is bijgevoegd (bijlage VII). Deze lijst is teruggelagd bij de contactpersoon van de SDD voor een check op volledigheid.
2. Van een aantal personen binnen gemeente en SDD zijn interviews afgenomen. Van deze interviews zijn verslagen gemaakt die zijn geaccordeerd door de geïnterviewden. Deze geaccordeerde interviewverslagen zijn benut voor dit rapport, met name om zaken die zijn aangetroffen in de stukken nader te duiden.
3. Aan de SDD is gevraagd welke rapportages uit het systeem in het kader van dit onderzoek relevant zouden kunnen zijn en zijn enkele managementrapportages opgevraagd om een beeld te krijgen over de aanvragen voor en het gebruik van Individuele Voorzieningen.
4. Voor het cliëntonderzoek is door I&O Research de volledige populatie van huidige gebruikers van de WMO Individuele Voorzieningen in Zwijndrecht benaderd met het verzoek een vragenlijst over het gebruik van de WMO in te vullen. Dit is inclusief mensen die in 2012 een aanvraag hebben gedaan die vervolgens afgewezen is. Dit heeft geleid tot 1.859 reacties.
5. Ook zijn deze personen uitgenodigd voor een rondetafelconferentie. Deze conferentie is bezocht door ca. 75 personen.

1.4.4 Afronding van het onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft een conceptversie van dit rapport aan de Sociale Dienst Drechtsteden voorgelegd voor een feitencheck. Naar aanleiding hiervan zijn enkele mutaties doorgevoerd in het rapport. De rekenkamer heeft ook een aantal punten niet aangepast. Bijlage 3 bevat de verwerking van het ambtelijk wederhoor. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie het rapport onder embargo aangeboden aan de Zwijndrechtse WMO-raad en de lokale en regionale portefeuillehouders voor het indienen van een (facultatieve) zienswijze en aangeboden het rapport en de procedure toe te lichten.

Op basis van een gesprek met wethouder Kamsteeg zijn vervolgens nog drie (marginale) aanpassingen in het rapport doorgevoerd. Het college van Zwijndrecht heeft aangegeven een bestuurlijke reactie verder niet noodzakelijk te vinden.

RAPPORTAGE DEEL A

Hoofdstuk 2 Normenkader

Dit hoofdstuk geeft het referentiekader waarbinnen het onderzoek zal worden uitgevoerd. Dit referentiekader is gebaseerd op wet- en regelgeving en de organisatorische onderzoeksniveaus missie en doelen, beleid, organisatie, informatie en financiën

2.1 Inventarisatie van wet- en regelgeving en organisatorische onderzoeksniveaus

2.1.1 Landelijke wet- en regelgeving

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning van 29 juni 2006 stelt de wettelijke kaders waaraan het regionaal beleid en uitvoering dient te voldoen

2.1.2 Missie en doelen

De gemeente heeft een door de raad vastgestelde visie op de Wmo waarin ten minste het volgende is opgenomen:

- de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de verantwoordelijkheid tot het bieden van compensatie aan burgers met een beperking.
- de wijze waarop de verschillende bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor beleidsbepaling, uitvoering en verantwoording voor de Wmo zijn belegd. Het dient hierbij helder te zijn wie binnen de gemeente Zwijndrecht en binnen Drechtsteden bevoegd is besluiten ten aanzien van de kaderstelling en uitvoering van de Wmo vast te stellen.

2.1.3 Beleid

- De gemeente heeft een actueel door de raad vastgesteld beleidsplan Wmo dat de uitgangspunten volgt, zoals deze in de Missie en doelen zijn verwoord.

2.1.4 Organisatie

- De aanpak die de afgelopen jaren is gevolgd voor de benadering van de doelgroep volgt de door de raad vastgestelde kaders.
- Er is zicht op de behoeften van de (potentiele) doelgroep en over het oordeel van de doelgroep over de ondersteuning, mede in relatie tot een gewijzigde aanpak in het contact met de doelgroep
- Er is zicht op de hulpbronnen die de doelgroep aanboort in de eigen omgeving en het maatschappelijk middenveld, mede in relatie tot een gewijzigde aanpak in de uitvoering.

2.1.5 Informatie

- De raad wordt tijdig geïnformeerd over voorgenomen beleidswijzigingen zodat zij haar sturende rol hierin kan vervullen.
- De raad ontvangt door haar relevant geachte informatie over de uitvoering van het beleid zodat zij haar sturende rol hierin kan vervullen.

2.1.6 Financiën

- De aanpak die de afgelopen jaren is gevolgd voor het realiseren van bezuinigingen volgt de door de raad vastgestelde kaders.
- De omvang van de gerealiseerde bezuinigingen en de verhouding tussen kosten voor voorzieningen enerzijds en kosten voor uitvoering en overhead anderzijds zijn inzichtelijk en consequenties hiervan worden in beeld gebracht.

Hoofdstuk 3 Bevindingen Normenkader

De beschrijving van de bevindingen van het onderzoek is onderverdeeld in de volgende organisatorische onderzoeksniveaus:

1. Missie, doelen en beleid (3.1)
2. Organisatie en informatie (3.2)
3. Financiën (3.3)

Als maatstaf geldt het referentiekader uit hoofdstuk 2.

3.1 Bevindingen ten aanzien van missie, doelen en beleid

Norm

De gemeente heeft een door de raad vastgestelde visie op de Wmo, waarin ten minste het volgende is opgenomen:

- de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de verantwoordelijkheid tot het bieden van compensatie aan burgers met een beperking.

Ten tijde van de landelijke invoering van de Wmo is in 2006 het Beleidskader Wmo Drechtsteden opgesteld. Hiermee is voor de Drechtsteden een gezamenlijke visie neergelegd voor de wijze waarop uitvoering aan de Wmo wordt gegeven. In de eerste door de Drechtstraad vastgestelde verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden was het compensatiebeginsel nog niet nader uitgewerkt, waardoor in deze verordening sprake was van een claimgedachte.²⁰

In het regionaal Meerjarenprogramma Drechtsteden 2011-2014 (rMJP) is als onderdeel van het programma IV Maatschappij voor de Wmo vastgesteld, dat nadere invulling wordt gegeven aan de zogenaamde 'kanteling' waarbij in plaats van claimgericht, de oplossing voor ondersteuning gezocht wordt in de eigen mogelijkheden, mantelzorg, familie, en vrienden. Vervolgens bij vrijwilligers, buurt (civil society) en algemene/collectieve voorzieningen en in laatste instantie wordt gekeken of een individuele voorziening nodig is²¹.

De op 4 december 2012 op deze 'gekantelde' visie door de Drechtstraad vastgestelde aangepaste verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden werkt daarnaast niet meer met het principe van te leveren voorzieningen, maar spreekt in plaats daarvan van te bereiken resultaten (zoals een schoon huis etc.)²².

Hiermee is binnen Drechtsteden gekozen voor een visie waarin met name wordt ingezet op de zelfredzaamheid van burgers en op het inzetten van algemene en collectieve voorzieningen, in plaats van individuele. Daarnaast wordt in de verordening niet meer gesproken over rechten op een voorziening, maar op te behalen resultaten.

Norm

De gemeente heeft een door de raad vastgestelde visie op de Wmo waarin ten minste het volgende is opgenomen:

- de wijze waarop de verschillende bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor beleidsbepaling, uitvoering en verantwoording voor de Wmo zijn belegd. Het dient hierbij helder te zijn wie binnen de gemeente Zwijndrecht en binnen Drechtsteden bevoegd is besluiten ten aanzien van de kaderstelling en uitvoering van de Wmo vast te stellen.

²⁰ Beleidskader Wmo Drechtsteden (30 juni 2006)

²¹ Regionaal Meerjarenprogramma Drechtsteden 2011-2014 'Samen Stad in uitvoering' (oktober 2010)

²² Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden (incl. toelichting 4 december 2012)

In het Beleidskader Wmo Drechtsteden is voor de 9 prestatievelden van de Wmo vastgesteld wie voor welk veld verantwoordelijkheid draagt. Voor prestatieveld 6, dat gaat over voorzieningen, is de verantwoordelijkheid ondergebracht bij de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden²³. Hiermee oefent de Drechtraad voor prestatieveld 6 de bevoegdheden uit die volgens de Wmo zijn ondergebracht bij de gemeenteraad en oefent het Drechtstedenbestuur voor prestatieveld 6 de bevoegdheden uit die volgens de Wmo zijn ondergebracht bij het college²⁴. De SDD is verantwoordelijk voor de uitvoering van Wmo prestatieveld 6. Aan de hand van vragen uit de raad²⁵, blijkt echter dat bevoegdheden voor besluitvorming over prestatieveld 6 niet helemaal helder waren. Met name daar waar het de verbinding met het door de raad vastgestelde Wmo-beleidsplan betreft.

Hoewel de bevoegdheden ten aanzien van besluitvorming over kaderstelling en uitvoering van de Wmo binnen Drechtsteden zijn vastgesteld, is aansluiting met het door de raad vastgestelde Wmo-beleidsplan punt van discussie.

Norm

- De gemeente heeft een actueel door de raad vastgesteld beleidsplan Wmo dat de uitgangspunten volgt zoals deze in de Missie en doelen zijn verwoord.

In 2008 is het eerste Wmo-beleidsplan door de gemeenteraad van Zwijndrecht vastgesteld. Voor prestatieveld 6 wordt hierin met name ingezet op het onderzoeken van de cliënttevredenheid over de dienstverlening²⁶.

In het beleidskader Wmo Drechtsteden uit 2006 is als kaderuitspraak opgenomen dat toegewerkt moet worden naar samenhangend beleid voor de verschillende prestatievelden van de Wmo. De verantwoordelijkheid voor de integrale sturing op de Wmo is vanuit het beleidskader belegd bij het Drechtstedenbestuur²⁷. Als uitwerking van het rMJP 2011-2014 heeft het Drechtstedenbestuur het project De Kanteling opgestart²⁸. De gemeenteraad van Zwijndrecht is per brief van 17 mei 2011 over dit project geïnformeerd²⁹. Onderdeel van dit project was het opstellen van een visiedocument als basis voor de nieuw vast te stellen gemeentelijke Wmo-beleidsplannen³⁰. De voortgang van het project 'Kanteling' Drechtsteden was geagendeerd in de carrousel van 6 maart 2012.

In 2012 heeft de gemeenteraad van Zwijndrecht een nieuw Wmo-beleidsplan vastgesteld. In dit Wmo-beleidsplan is deze gekantelde visie echter niet overgenomen. Hiervoor werd de regionale discussie over de invoering van de Kanteling met betrekking tot de individuele voorzieningen afgewacht. In het beleidsplan is met betrekking tot prestatieveld 6 opgenomen dat de ambtelijke regiegroep Wmo Drechtsteden het overgedragen beleid en het lokale beleid op elkaar afstemt³¹.

²³ Beleidskader Wmo Drechtsteden (30 juni 2006)

²⁴ Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, inwerkingtreding 8 maart 2006, huidige versie 8.0

²⁵ Raadvraag van fractie D66 (A.J.Willemstein) inzake WMO-mandaat - regionaal voorstel invoering eigen bijdrage WMO voorzieningen (14 februari 2011)

²⁶ Beleidsplan Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2008-2011 voor de Zwijndrechtse Waard (maart 2008)

²⁷ Beleidskader Wmo Drechtsteden (30 juni 2006)

²⁸ Regionaal Meerjarenprogramma Drechtsteden 2011-2014 'Samen Stad in uitvoering' (oktober 2010)

²⁹ Adviesnota 2011-10023 Plan van aanpak Kanteling Drechtsteden (17 mei 2011)

³⁰ Plan van aanpak 'De Kanteling' (versie 13 december 2010) / Voortgang plan van aanpak 'Kanteling'WMO Drechtsteden (2012-2)

³¹ Beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning 2012-2015 voor de Zwijndrechtse Waard (15 mei 2012)

De gemeente Zwijndrecht heeft hiermee wel een actueel beleidsplan, waarin echter niet het op het niveau van Drechtsteden vastgestelde uitgangspunt van de kanteling is opgenomen. Hiermee sluit het integrale Wmo-beleidsplan van Zwijndrecht niet aan bij de wijze waarop prestatieveld 6 vanuit Drechtsteden wordt uitgevoerd.

3.2 Bevindingen ten aanzien van Organisatie en Informatie

Norm

- De aanpak die de afgelopen jaren is gevolgd voor de benadering van de doelgroep volgt de door de raad vastgestelde kaders.

De verordening Voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden stelt de voornaamste kaders voor de benadering van de doelgroep. Vanuit de verordening in 2007 werd met name claimgericht gewerkt, waarbij onderzocht werd of een aanvrager 'recht' had op een aangevraagde voorziening. Vanuit het project De Kanteling zijn de Wmo-consulenten eind 2011 opgeleid om bij huisbezoeken bij aanvragers een breder gesprek te voeren dan alleen het recht op de gevraagde voorziening. Bij de gesprekken werd gekeken op welke andere wijze dan het leveren van een individuele voorziening de beperking van de aanvrager kon worden gecompenseerd³². In de verordening zoals vastgesteld in 2012 is deze gedachte geformaliseerd en wordt met de doelgroep het gesprek aangegaan op welke wijze een resultaat (zoals een schoon huis) kan worden gerealiseerd, in plaats van welke individuele voorziening in aanmerking komt. De aanvraagprocedure is naar aanleiding van deze nieuwe verordening aangepast³³.

De feitelijke verandering in de benadering van de doelgroep liep voor wat betreft het voeren van een breder gesprek vooruit op de formalisering ervan in de vorm van een aangepaste verordening.³⁴

Norm

- Er is zicht op de behoeften van de (potentiele) doelgroep en over het oordeel van de doelgroep over de ondersteuning, mede in relatie tot een gewijzigde aanpak in het contact met de doelgroep

Het laatste klanttevredenheidsonderzoek over prestatieveld 6 dateert van 2011³⁵. Dit onderzoek laat een beeld zien dat overeenkomt met het landelijk gemiddelde. Daarnaast is in 2011 in opdracht van de SDD door het OCD een onderzoek uitgevoerd naar draagvlak en invulling van de kanteling³⁶. Hierin reageren klanten verdeeld op het idee om in het eerste gesprek met een consultant breed te kijken naar mogelijkheden zowel van (individuele) voorzieningen als alternatieven. Meer zicht op alle mogelijke hulp en het idee dat je serieuzer genomen wordt spreekt aan, maar de huidige situatie is volgens veel klanten ook goed. Daarnaast heeft ook een gedeelte geen behoefte aan zo'n uitgebreid gesprek of zoekt men liever zelfstandig naar oplossingen.

Vanuit de reguliere klanttevredenheidsonderzoeken, het onderzoek van het OCD is zicht op de behoeften van de doelgroep en het oordeel over de ondersteuning. Hierbij komt naar

³² Voortgang plan van aanpak 'Kanteling'WMO Drechtsteden (2012-2)

³³ Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden (incl. toelichting 4 december 2012)

³⁴ De Drechtsteden zijn hierin overigens niet uniek. In het SCP rapport "gemeentelijk Wmo-beleid 2010" staat op pagina 12: "op de peildatum 1 april 2011 werkten nog maar weinig gemeenten met een gekantelde verordening. Bijna driekwart van de gemeenten had die (nog) niet, maar werkte wel volgens de ideeën daarvan. ... Blijkbaar zijn veel gemeenten echter wel in 2010 of eerder met het achterliggende gedachtegoed aan de gang gegaan."

³⁵ KTO-onderzoek Wmo Drechtsteden 2011

³⁶ De Kanteling: draagvlak en invulling, Onderzoekscentrum Drechtsteden (november 2011)

voren dat de gebruikers van de Wmo in het algemeen tevreden zijn over de geboden voorzieningen. In relatie tot de gewijzigde, (gekantelde) aanpak in het contact met de doelgroep zijn vanuit het OCD onderzoek enkele inzichten vanuit de doelgroep bekend op basis van het geschetste toekomstbeeld van de gekantelde aanpak. Over hoe deze gewijzigde aanpak door de doelgroep daadwerkelijk wordt ervaren, zijn nog geen gegevens bekend gemaakt. Bij de vaststelling van de gekantelde Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden is aangekondigd dat in 2013 onderzoek zal plaatsvinden naar de effecten voor de doelgroep van deze aangepaste werkwijze.

Norm

- Er is zicht op de hulpbronnen die de doelgroep aanboort in de eigen omgeving en het maatschappelijk middenveld, mede in relatie tot een gewijzigde aanpak in de uitvoering.

In hetzelfde onderzoek van het OCD³⁷ geeft de doelgroep hierin aan dat wanneer gevraagd wordt naar de voorkeur voor het soort hulp per resultaat (zoals een schoon huis) de meerderheid nog steeds kiest voor de individuele voorziening of betaalde hulp van een professional. Dit wordt in het OCD-onderzoek als logisch verondersteld, omdat men uit gaat vanuit de eigen ervaringen en de huidige situatie. Toch worden in het OCD-onderzoek alternatieven ook gekozen. Indien de doelgroep kiest voor een alternatief dan is dat vaak hulp van vrienden/familie of voorzieningspecifieke alternatieven zoals een pasje voor de Drechthopper, uitleenservice voor rollators/rolstoelen, maaltijdservice en zelf naar een woning zoeken. Hulp van vrijwilligers wordt nauwelijks als voorkeur gekozen. Voor resultaat 8, mogelijkheid om contact te hebben en deel te nemen aan activiteiten, geldt dat een derde van de klanten hierbij het liefst geen hulp krijgt.

Er is vanuit het OCD-onderzoek zicht op de hulpbronnen die de doelgroep bij voorkeur aanboort. Hieruit blijkt dat de doelgroep, naast de reguliere voorzieningen, met name familie en overige mantelzorgers betreft bij de ondersteuningsbehoefte. In relatie tot de gewijzigde aanpak in de uitvoering zijn nog geen gegevens bekend gemaakt, maar is aanvullend onderzoek aan de Drechttraad toegezegd.

Norm

- De raad wordt tijdig geïnformeerd over voorgenomen beleidswijzigingen zodat zij haar sturende rol hierin kan vervullen.

Voor de informatievoorziening over beleidswijzigingen met betrekking tot de Wmo is in de bijlage 3 een overzicht opgenomen. Voorafgaand aan de formele vaststelling van beleidswijzigingen zijn opiniërende overleggen georganiseerd waarmee de Drechttraad in staat is gesteld haar sturende rol te vervullen. Het is hierbij wel zo dat kaderstelling en verantwoording over de Wmo op het niveau van de Drechttraad veelal plaatsvindt als onderdeel van bestuursrapportages, jaarplannen en jaarverslagen over de volledige Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. Hiermee volgt deze kaderstelling en verantwoording over de Wmo de tijdlijn van deze bestuursrapportages. In de (beleids)ontwikkelingen rondom het project de kanteling is de Drechttraad voornamelijk geïnformeerd en bij de besluitvorming over de nieuwe verordening voorzieningen op 4 december 2012 voor het eerst formeel betrokken in de besluitvorming.

Norm

- De raad ontvangt door haar relevant geachte informatie over de uitvoering van het beleid, zodat zij haar sturende rol hierin kan vervullen.

³⁷ De Kanteling: draagvlak en invulling, Onderzoekscentrum Drechtsteden (november 2011)

Met betrekking tot prestatievelde 6 rapporteert de SDD via de bestuursrapportages van de GRD. Deze rapportages worden geagendeerd in de Drechtraad, voordat zij worden vastgesteld. Daarnaast is de gemeenteraad van Zwijndrecht per brief geïnformeerd over het plan van aanpak voor De Kanteling en is de Drechtraad in de Carrousel geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van dit project. Hiermee heeft de Drechtraad de mogelijkheid tot het opvragen van relevant geachte informatie.

3.3 Bevindingen ten aanzien van Financiën³⁸

Norm

- De aanpak die de afgelopen jaren is gevolgd voor het realiseren van bezuinigingen volgt de door de (Drecht)raad vastgestelde kaders.

Bij de vaststelling van het Zwijndrechtse Wmo-beleidsplan 2012-2015 is aangegeven dat het doel is om de activiteiten uit dit Wmo-beleidsplan budgettair neutraal uit te voeren.³⁹

Vanaf de start van de Wmo zijn in de bestuursrapportages meldingen gemaakt van de noodzaak de kosten van de Wmo te beheersen. In de begroting van de GRD voor 2011⁴⁰ is voor het eerst expliciet melding gemaakt van een bezuiniging van 5% op het Wmo-budget. Reden hiervan was met name de verlaging van de bijdrage door het rijk op de huishoudelijke hulp. Door het doorvoeren van maatregelen (o.a. goedkoper inkopen) is deze besparing gerealiseerd. In de begroting 2011 wordt ook de noodzaak aangegeven om eerst naar alternatieven te zoeken, voordat een individuele voorziening wordt verstrekt. In de begrotingen en jaarstukken rapporteert de SDD over de financiële kaders waarbinnen prestatievelde 6 van de Wmo moet worden uitgevoerd. Deze financiële kaders zijn door vaststelling van deze stukken leidend.

In de begroting wordt geen expliciete kaderstelling van de Drechtraad gevraagd op de wijze waarop de taakstellingen moeten worden gerealiseerd. In de jaarrekening 2011 is wel aangegeven welke maatregelen hiervoor uiteindelijk ingezet zijn.

Norm

- De omvang van de gerealiseerde bezuinigingen en de verhouding tussen kosten voor voorzieningen enerzijds en kosten voor uitvoering en overhead anderzijds zijn inzichtelijk en consequenties hiervan worden in beeld gebracht.

Vanuit de SDD zijn cijfers inzichtelijk gemaakt voor kosten voor de voorzieningen en de uitvoeringskosten. Tevens rapporteert de SDD op het niveau van Drechtsteden als onderdeel van de jaarrekening voor de GRD over de gerealiseerde bezuinigingen en de wijze waarop deze bezuinigingen zijn gerealiseerd. De taakstelling van 5% ten opzichte van het budget in 2010 is behaald door onder andere inkoopvoordelen voor voorzieningen, het hanteren van een strikter beleid bij het verstrekken van huishoudelijke ondersteuning, het niet indexeren van tarieven voor huishoudelijke ondersteuning, het hanteren van een eigen bijdrage voor alle voorzieningen en het verhogen van de eigen bijdrage via het CAK⁴¹. Een deel van deze punten heeft direct gevolgen voor de (omvang van) de dienstverlening voor cliënten.

³⁸ In de afrondende fase van het onderzoek is vernomen dat voor 2013 wordt afgezien van een voorgenomen post inhuur van EUR 350.000 voor het afleggen van huisbezoeken voor het omzetten van Huishoudelijke ondersteuning in de nieuwe HO, of HO+

³⁹ Beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning 2012-2015 voor de Zwijndrechtse Waard (Toelichting raadsbesluit), 15 mei 2012

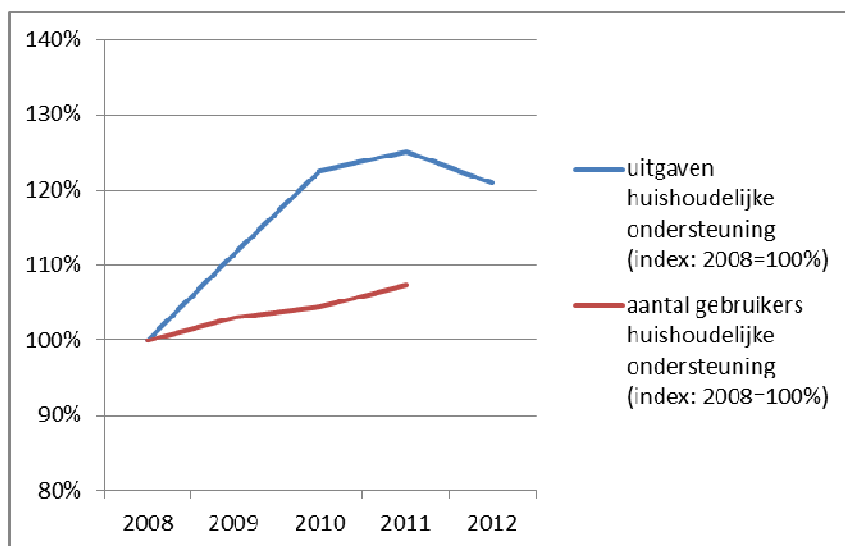
⁴⁰ Geactualiseerde begroting GRD 2011 (19 november 2010)

⁴¹ Jaarstukken 2011, Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, Versie 21 mei 2012

In de jaarstukken van de GRD over 2011 werd gerapporteerd over een autonome groei van de kosten van 5%⁴². Wanneer op basis van de door de SDD beschikbaar gestelde cijfers en informatie uit de jaarstukken van de GRD een analyse van de jaarlijkse ontwikkeling in kosten wordt gemaakt in relatie tot de omvang van de voorzieningen, ontstaat het volgende beeld:

Jaar	2009	2010	2011
Kosten HH Drechtsteden	12%	10%	2%
Gebruik HH Drechtsteden	3%	1%	3%
Gebruik HH Zwijndrecht	2%	1%	2%
Kosten Hulpmiddelen Drechtsteden	7%	4%	-15%
Gebruik Hulpmiddelen Drechtsteden	1%	3%	-9%
Kosten Hulpmiddelen Zwijndrecht	23%	9%	-18%
Gebruik hulpmiddelen Zwijndrecht	0%	2%	-2%
Jaarlijkse ontwikkeling uitvoeringskosten	17%	8%	60%

In de jaarstukken zoals deze in de Drechttraad zijn besproken, is geen nadere analyse aangetroffen over waarom de kosten en het gebruik van voorzieningen geen gelijke ontwikkeling laten zien en wat daarvan de consequenties zijn. In het bijzonder de kosten voor huishoudelijke ondersteuning stijgen veel sneller dan het gebruik en ook veel sneller dan op grond van de normale inflatie verwacht mag worden⁴³. Ook na de in 2011 doorgevoerde correcties (waaronder een daling van toegewezen uren per gebruiker) liggen de kosten nog duidelijk hoger dan bij een gemiddelde budgetontwikkeling sinds 2008 het geval zou zijn, zoals onderstaande grafiek illustreert:



⁴² Jaarstukken 2011, Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, Versie 21 mei 2012

⁴³ Dit blijft een globale analyse. De kosten worden jaarlijks voor een deel beïnvloed door incidentele lasten. Dit treedt echter de afgelopen periode jaarlijks op, vandaar dat de meerjarige trend hierdoor slechts marginaal beïnvloed wordt.

Ook de ontwikkeling van de uitvoeringskosten is zeer fors en is mede ontstaan door een andere verrekeningsmethodiek van de verschillende diensten die de SDD levert. Ook hierop wordt geen analyse toegepast in de informatie aan de Drechtraad.

Hoewel de omvang van de gerealiseerde bezuinigingen inzichtelijk is gemaakt in de jaarstukken, is geen nadere analyse over gebruik van de voorzieningen en ontwikkeling van de kosten aan de Drechtraad gepresenteerd, op basis waarvan de Drechtraad haar besluiten had kunnen baseren.

RAPPORTAGE DEEL B

Hoofdstuk 4 Bevindingen cliëntonderzoek

4.1 Onderzoeksverantwoording

Voor het onderzoek is door I&O Research de volledige populatie van huidige gebruikers van de WMO Individuele Voorzieningen in Zwijndrecht benaderd met het verzoek een vragenlijst over het gebruik van de WMO in te vullen. Dit is inclusief mensen die in 2012 een aanvraag hebben gedaan die vervolgens afgewezen is. De gegevens van deze populatie zijn aangeleverd door de SDD en samengesteld uit de cliëntendatabase. Het onderzoek is in de periode eind februari / begin maart 2013 uitgevoerd. De respondenten hadden hierbij twee weken de tijd om te vragenlijst te retourneren. Om dubbeling met het reguliere (twee)jaarlijkse kwaliteitstevredenheidsonderzoek (KTO) naar de WMO te voorkomen, is gebruik gemaakt van een korte vragenlijst met voornamelijk open vragen waarin respondenten werd gevraagd naar de eigen indruk en voornaamste ervaringen met de WMO. Door deze opzet werden respondenten niet gestuurd in de accenten die zij wilden leggen.

In totaal 53%, oftewel 1859 mensen hebben deze vragenlijst ingevuld. Hiermee kan worden aangenomen dat de uitkomsten vanuit de ingevulde vragenlijsten een betrouwbaar beeld geven voor de totale Zwijndrechtse populatie van gebruikers van de WMO.

Met 47 unieke respondenten, aangevuld met huisgenoten en mantelzorgers, is op 28 maart 2013 in een Ronde Tafel in 6 subsessies nader gesproken over de WMO. De indeling van de sessies was gedaan op basis van de soort voorziening waarvan men gebruik maakt. De groep deelnemers aan de Ronde Tafel is slechts een beperkt deel van de totale populatie maar hun inbreng is waardevol om een verdere inkleuring te krijgen van de onderzoeksresultaten uit de vragenlijsten en zijn hierna ingevoegd.

4.2 Samenvattende beelden

Onder de volledige populatie van huidige gebruikers van Wmo voorzieningen en degenen die in 2012 een aanvraag voor een individuele voorziening hebben ingediend is een vragenlijst uitgezet. Uit de analyse van de ingevulde vragenlijsten blijkt dat men in het algemeen tevreden is over de huidige dienstverlening. Respondenten die recent een huisbezoek hebben gehad, geven gemiddeld zelfs een hogere mate van tevredenheid aan en geven tevens aan beter op de hoogte te zijn van de mogelijkheden van de Wmo. Ook zijn in de vragenlijst kanttekeningen gemaakt over de kwaliteit van voorzieningen, zoals het vervoer en de huishoudelijke ondersteuning en over de administratieve verplichtingen. Tevens werd aangegeven dat men ontevreden is over de teruggang in het aantal uren ondersteuning voor de huishoudelijke ondersteuning.

Hoewel er niet specifiek naar is gevraagd, gaven meerdere respondenten in de vragenlijst spontaan aan zich zorgen te maken over de toekomst. In de enquête geven de huidige gebruikers van de Wmo aan dat slechts 10% een beroep doet op vrijwilligers naast familie en overige mantelzorgers.

4.3 Een beeld per aspect

Tevredenheid over de voorzieningen

De meeste van deze respondenten ontvangen 2 voorzieningen. In het algemeen zijn de respondenten tevreden en geven een 7,7 als rapportcijfer. De mensen die in 2012 een huisbezoek hebben gehad, zijn zelfs nog positiever (7,9). Veel mensen geven aan dat zij

vooral tevreden zijn met het effect van de ondersteuning: hierdoor herwinnen of behouden zij hun zelfstandigheid en de regie over hun leven. Verder zijn er positieve geluiden over de snelle en doelmatige afhandeling van de aanvraag. Een kleiner aantal mensen vindt het bezwaarlijk dat een aanvraag voor ondersteuning met veel administratieve lasten gepaard gaat. Ook de hoogte van de eigen bijdrage is voor een aantal mensen een struikelblok.

Over de huishoudelijke ondersteuning zijn de volgende bevindingen op te maken:

- De hulp is over het algemeen aardig, deskundig en betrouwbaar.
- 10% van de respondenten is ontevreden over te weinig uur hulp *“Die hulpen krijgen te weinig tijd om hun werk goed te doen. Het werk is nooit af.”*
- 10% van de respondenten is ontevreden over kwaliteit hulp: *ze werkt niet snel genoeg of gaat juist te snel weg en er zijn klachten over gebrekkige hygiëne en netheid.*
- Van de mensen die aangeven te weinig hulp te ontvangen, noemt eenderde deel dat zij door herindicatie met urenvermindering te maken kregen. *“We begonnen een jaar of wat geleden met 5 a 6 uur hulp. Nu heb ik nog maar 3 uur, terwijl ik veel minder aan kan dan toen.”*

Enkele impressies uit de Ronde Tafel:

- De huishulp kon niet toegezegd worden voor een vaste dag, terwijl mensen ook vaste activiteiten hebben waar ze naartoe gaan.
- Een mevrouw vertelt dat zij van plastic borden eet omdat haar huishulp niet meer mag afwassen.
- Buiten mogen de hulpen niet ramen wassen.

Over het vervoer zijn de volgende bevindingen op te maken:

- De respondenten zijn relatief ontevreden over het vervoer. 20 % van de mensen die minpunten over de ondersteuning noemen, wijzen hierbij naar het Wmo-vervoer.
- De taxi komt te laat of hij komt niet en mensen moeten lang omrijden. Ook een te volle achterbank wordt meermalen genoemd. Sommigen geven aan dat zij hebben 'horen zeggen' dat de bus soms niet komt en maken er om die reden geen gebruik van.

Enkele impressies uit de Ronde Tafel:

- *“Ook als ik daar weer klaar ben sta ik daar soms nog twee uur in de kou te wachten. Dat ligt niet aan de chauffeur en ligt niet aan de bus maar aan de planning die ze maken, het is zo slecht dat ik besloten heb er geen gebruik meer van te maken.”*
- *“De chauffeurs zijn hoffelijk, vriendelijk en behulpzaam op een paar na, maar de planning is niet goed. Soms gaan ze eerst mij ophalen, dan doen ze hun hele ronde en rijden ze nog twee keer langs mijn huis.”*

Bij woningaanpassingen werd aangegeven dat hergebruik van voorzieningen beter kon en dat communicatie tussen verschillende instanties, zoals woningcorporaties niet optimaal verliep. Hierdoor werden voorzieningen uit een huis verwijderd, terwijl iemand anders juist behoefte had aan een huis met dergelijke voorzieningen. Ten aanzien van de hulpmiddelen wordt aangegeven dat over is gegaan naar een andere leverancier, waardoor sommige gebruikers meer problemen hebben met de kwaliteit en het onderhoud.

De kanttekeningen hebben met name betrekking op het proces en worden hierna weergegeven.

De tevredenheid over het proces

Van de cliënten die vorig jaar een huisbezoek kregen van een consultant van de Sociale Dienst Drechtsteden beoordeelt 74% van de respondenten de manier waarop ze geholpen zijn als 'goed'.

84% van de mensen vond dat er goed was geluisterd naar hun vraag en/of probleem en had het gevoel dat de vraag goed begrepen werd.

Uit de toelichting van tevreden cliënten blijkt dat de consultants vaak begripvol en vriendelijk zijn en daarbij een duidelijk advies geven.

Voor driekwart van de cliënten komt de oplossing of het antwoord op de aanvraag overeen met de verwachting die zij vooraf hadden. Daarnaast is een even grote groep tevreden over de oplossing die de gemeente biedt.

Logischerwijs zijn de cliënten die in 2012 een aanvraag deden, maar nog geen ondersteuning ontvingen of een afwijzing kregen, minder tevreden.

Onvrede komt vooral voort uit vermindering van het aantal uren ondersteuning in de huishouding, maar onder andere de wisseling in hulpverleners (zoals bij huishoudelijke verzorging wat in de persoonlijke levenssfeer wel vervelend is) en de administratieve verplichtingen worden als negatief ervaren. Ook de bereikbaarheid van de Wmo consultants bij de SDD en de accountmanagers bij de uitvoeringsorganisaties is als zorgpunt genoemd. De onduidelijkheid over het proces en het gevoel dat zaken efficiënter kunnen komen uit de Ronde Tafel als aandachtspunt naar voren.

De kern is dat men het liefst een menswaardige behandeling wil, zonder te veel betutteling. Mensen willen graag serieus genomen worden. Het gevoel bestaat nu soms dat ouderen een last zijn. Men heeft niet zelf gevraagd om een situatie waarin ondersteuning nodig is maar hoopt hierbij wel op een goede wijze geholpen te kunnen worden.

Enkele impressies uit de Ronde Tafel:

- *“Er is iemand geweest die een praatje is komen maken, maar ik begrijp niet dat zo bepaald kan worden welke beschikking er komt.”*
- Een meneer vraagt wie nou de uren bepaalt? Het blijkt eigenlijk te kort om het werk te doen dat is vastgesteld. Bij wie moet hij zijn om daar achter te komen? Hij gaat ermee naar Internos, maar dat is eigenlijk niet duidelijk. De gemeente is de uitvoerende van de Wmo, maar de gemeente komt niet bij hem kijken.
- Meneer zou graag een verslag zien van de toetsing, zodat hij weet waar deze op gebaseerd is. Op grond van dat ene gesprekje kan dat nooit duidelijk zijn. Dus als iemand beoordeelt, wil hij graag een verslag zien waarin staat op basis van welke waarneming dit is besloten. Dat is ook eerlijker en rationeler.
- De aanvraag voor een plateaulift leidde drie maanden later tot een eerste huisbezoek. De offerte die de cliënt via de SDD kreeg kwam veel hoger uit dan de drie offertes die hij zelf had opgevraagd.
- Een mevrouw geeft aan dat haar gezondheid steeds verder achteruit gaat. Zij heeft katten thuis. Vroeger had ze 6 uur thuishulp en nu nog maar 3 uur per week. Er is haar gezegd dat zij haar katten maar moet wegdoen.
- Een mevrouw heeft een zorgcontract dat afloopt in 2015. Er is een man van de Wmo bij haar langs geweest. Hij vertelde haar dat haar nieuwe contract voor de einddatum van haar oude contract ingaat en dat zij minder uren krijgt. Mevrouw vindt dit merkwaardig.
- Een mevrouw met een indicatie tot 2018 geeft aan dat zij tot die tijd geen verkorting van uren zal krijgen.
- Een mevrouw zet haar scootmobiel niet in de winterstalling omdat ze ervan afhankelijk is en krijgt daarover vragen. Het feit dat die vragen gesteld worden vindt mevrouw vervelend.

- Een mevrouw vraagt wie nu eigenlijk de thuiszorgorganisaties controleert. Mevrouw zit in Duivenvoorde, er zijn daar mensen die dementerend zijn. Wie controleert daar de hulp? Is de gemeente hier nu ook voor aanspreekbaar?
- Iemand geeft aan dat de declaraties eenvoudiger kunnen. Nu moet ik van de gemeente alle kosten per uur overleggen.
- Een mevrouw moest van een bovenwoning naar een benedenwoning verhuizen omdat haar lichamelijke handicap verslechterd was. Haar werd verteld dat de aanpassingen die in haar oude huis waren aangebracht, maar één keer in haar leven werden vergoed, anders moest ze maar verhuizen naar een andere woonplaats. Ze heeft de verbeteringen zelf betaald.
- Het formulier dat door mensen moet worden ingevuld nadat de thuishulp is geweest moet beter. Een mevrouw vertelt dat zij na verkeerd invullen ervan de eerste keer een waarschuwing kreeg en de tweede keer een boete.
- Degenen die je als je de SDD belt aan de telefoon krijgt luisteren niet goed. Pas wanneer je bij de Wmo adviseur terecht komt dan werkt het goed.
- Het valt niet mee om de regie in je eigen huishouden aan een ander te geven. Het is daarbij heel vervelend dat het verschillende mensen zijn en iedere keer dingen te moeten uitleggen.

Door de deelnemers aan de Ronde Tafel werden als verbeterpunten naar voren gebracht een betere communicatie zowel tussen instanties (voor een betere afstemming van de dienstverlening), als met de WMO-gebruikersgroep. Hierbij werd aangegeven dat men serieus genomen wil worden en graag wil weten waar men aan toe is, bijvoorbeeld door één duidelijke gesprekspartner voor de gewenste ondersteuning te hebben die de situatie behandelt. Ook werd aangegeven dat de uitvoeringsorganisaties moeten controleren of thuishulpen geschikt zijn voor het werk. Ook zouden mensen moeten kunnen kiezen of ze administratieve afhandeling per post of digitaal willen.

Denk goed na over hergebruik van voorzieningen: moet een traplift uit een huis worden gesloopt als een gebruiker deze nu niet meer nodig heeft. Ook wanneer andere instanties (mn woningcorporaties) hierover gaan, zou de gemeente zich hier tegenaan moeten kunnen bemoeien.

Overige aspecten (kennis van de mogelijkheden, de toekomst en vrijwilligers)

De helft van de cliënten heeft lang gewacht voordat zij uiteindelijk voor ondersteuning bij de gemeente aanklopte.

Voor twee derde van de cliënten was het gemakkelijk om erachter te komen waar zij met hun vraag konden aankloppen. (NB cliënten die in 2012 een aanvraag deden via een huisbezoek gaven vaker aan dat het makkelijker was om erachter te komen waar zij hun hulp konden aanvragen dan cliënten eerder een aanvraag indienden)

Ongeveer de helft van de cliënten is goed op de hoogte van de mogelijkheden voor maatschappelijk ondersteuning van de gemeente Zwijndrecht. De mensen die in 2012 een huisbezoek kregen, zijn gemiddeld iets beter op de hoogte dan de anderen.

Hoewel er in de vragenlijst niet specifiek naar is gevraagd, geven veel respondenten spontaan aan zich zorgen te maken voor de toekomst. Deze zorgen komen onder andere voort uit de vermindering van de geboden hulp en de verdere bezuinigingsmaatregelen die zijn aangekondigd.

In de onder de gebruikers van de Wmo uitgezette vragenlijst is de vraag gesteld in hoeverre zij een beroep doen op vrijwilligers, naast de door familie en mantelzorgers geboden ondersteuning. Slechts 10% van de respondenten geeft aan voor ondersteuning een beroep te doen op vrijwilligers. In de Ronde Tafel gesprekken is door de deelnemers als aanvulling hierop aangegeven dat met name het ontbreken van vrijwilligers hier oorzaak van is.

Enkele impressies uit de Ronde Tafel:

- *“Er wordt een steeds groter beroep op vrijwilligers gedaan, maar die heeft niet iedereen”.*
- *“Zelfzorgzaamheid klinkt heel positief, maar je moet dus in je eigen netwerk gaan zoeken. Vroeger hielp men elkaar. Dat is nu niet meer. Vrouwen moeten meewerken om alles bol te werken.”*
- *“De mensen moeten het zelf uitzoeken, maar die hebben die kracht niet. Het verontrust me behoorlijk wat er op stapel staat.”*

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft de volgende twee onderzoeksvragen gesteld:

1. Op welke wijze is de informatievoorziening over voorgenomen beleidswijzigingen, de uitvoering van beleid en de sturing (kaderstelling en verantwoording) op de Wmo vorm gegeven vanuit het perspectief van de gemeenteraad?
2. Welke lessen zijn vanuit de veranderaanpak van de afgelopen jaren te leren, gezien de toekomstige decentralisaties?

Deze centrale vragen zijn onderverdeeld in de onderstaande deelvragen. Op basis van de bevindingen kunnen de onderzoeksvragen als volgt worden beantwoord:

1. Wat zijn de sturingsmogelijkheden van de raad van Zwijndrecht (kaderstelling en verantwoording)?

De bevoegdheden voor beleidsbepaling en uitvoering van prestatieveld 6 van de Wmo zijn ondergebracht in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD). Hierdoor vindt kaderstelling en verantwoording plaats in de Drechtstraad en niet in de raad van Zwijndrecht. De raad van Zwijndrecht is door haar verantwoordelijkheid voor het vaststellen van een Wmo-beleidsplan wel in staat om te sturen op de samenhang tussen de verschillende prestatievelden binnen de Wmo.

2. Op welke wijze wordt de raad van Zwijndrecht geïnformeerd over voorgenomen beleidswijzigingen en de uitvoering van beleid?

Voor prestatieveld 6 vindt het beleidsproces plaats op het niveau van Drechtsteden. Als lid van de Drechtstraad zijn leden van de raad van Zwijndrecht in Carrouselbijeenkomsten geïnformeerd over voorgenomen beleidswijzigingen en uitvoering van beleid met betrekking tot prestatieveld 6. Daarnaast wordt in de jaarstukken en bestuursrapportages van de GRD tevens gerapporteerd over de uitvoering van de Wmo prestatieveld 6. De raad van Zwijndrecht is per brief geïnformeerd over het plan van aanpak voor het project de Kanteling. Voor beleidswijzigingen en uitvoering van beleid op de overige prestatievelden van de Wmo wordt de raad van Zwijndrecht door het eigen college geïnformeerd.

3. In hoeverre voldoet de kwaliteit van de informatievoorziening voor de sturing vanuit de raad?

Voor de sturing op prestatieveld 6 van de Wmo vindt informatievoorziening plaats in de Drechtstraad. In de jaarstukken en bestuursrapportages wordt gerapporteerd over de uitvoering van de WMO prestatieveld 6. In deze stukken ontbreken heldere analyses over bijvoorbeeld kostenontwikkeling in relatie tot het aantal voorzieningen op basis waarvan de Drechtstraad haar sturende taak kan uitvoeren. Ook ontbreekt de analyse van wat eventuele gevolgen kunnen zijn van verandering van aanpak in één prestatieveld voor andere prestatievelden van de Wmo.

4. Welke aanpak is de afgelopen jaren gevolgd voor het realiseren van bezuinigingen en realiseren van een andere benadering van de doelgroep?

Voor het realiseren van bezuinigingen heeft het Drechtstedenbestuur en de SDD de aanpak gehanteerd om binnen de beschikbare (landelijke) kaders te opereren. Dit heeft tot gevolg dat is gestuurd op kostenbesparing op de te leveren voorzieningen en het verminderen van het aantal toegekende en toe te kennen voorzieningen. Bij het aanpassen van de werkprocessen zijn de principes van de Kanteling gehanteerd.

5. Wat voor gevolgen heeft deze gewijzigde aanpak in financieel-budgettaire termen, dat wil zeggen: de omvang van de gerealiseerde bezuinigingen en de verhouding tussen kosten voor voorzieningen enerzijds en kosten voor uitvoering en overhead anderzijds?

De financiële analyse zoals deze in de jaarstukken en bestuursrapportages in de Drechtraad is gepresenteerd, laat geen definitief beeld zien op grond waarvan deze vraag eenduidig beantwoord kan worden. Wel kan worden gesteld dat op beide fronten naar bezuiniging wordt gestreefd om binnen het budget te blijven, niettemin zijn de toegerekende uitvoeringskosten veel hoger dan enkele jaren geleden en zijn de kosten voor huishoudelijke hulp aanzienlijk gestegen. Kosten voor hulpmiddelen zijn sinds 2011 redelijk in de pas gekomen.

6a. Wat voor gevolgen heeft de gewijzigde aanpak voor het contact met de doelgroep: welk zicht heeft men op de behoeften van de (potentiele) doelgroep, wat is het oordeel van de doelgroep over de ondersteuning en hoe ontwikkelen klachten en bezwaren zich?

In het contact met de doelgroep is niet meer het leveren van een voorziening het uitgangspunt, maar het compensatiebeginsel op basis van te leveren resultaten. Dit betekent dat de doelgroep in een gesprek wordt benaderd met de vraag op welke wijze men ondersteund kan worden, waarbij pas in laatste instantie de mogelijkheid van een door de SDD geleverde individuele voorziening in beeld komt. Vanuit de reguliere klanttevredenheidsonderzoeken en een eigen onderzoek van de SDD onder de doelgroep heeft men zicht op het oordeel over de ondersteuning en de behoefte van de doelgroep. Klachten en bezwaren vertonen over de jaren heen een constant beeld.

6b. Wat voor gevolgen heeft de gewijzigde aanpak voor de doelgroep zelf: welke hulpbronnen boort de doelgroep aan in eigen omgeving en maatschappelijk middenveld?

De doelgroep ondervindt als gevolg van de gewijzigde aanpak dat de omvang van de ondersteuning in termen van een individuele voorziening terugloopt (bijvoorbeeld het aantal uren huishoudelijke ondersteuning of het eerder algemeen gebruikelijk verklaren van een voorziening voor bijvoorbeeld een woningaanpassing). Ook is de hoogte van de eigen bijdrage voor de individuele voorzieningen toegenomen. De doelgroep boort hulpbronnen aan in de vorm van partner en overige familie, veelal voordat een beroep is gedaan op Wmo-voorzieningen. Van overige hulp door vrijwilligers, naast mantelzorgers maakt circa 10% van de doelgroep gebruik. Dit kent restricties vanwege de beperkte hoeveelheid vrijwilligers waarop beroep kan worden gedaan.

5.2 Drechtsteden en gemeente

Er is een heldere afbakening tussen de bevoegdheden van de Drechtsteden en de gemeente op het terrein van de Wmo. Niettemin zijn er raakvlakken. Deze kunnen van twee kanten uit nadrukkelijker gestuurd worden. De "kanteling" in prestatieveld 6 is bijvoorbeeld niet direct vertaald naar het Wmo-beleidsplan. Zolang bevoegdheden over meerdere partijen verdeeld zijn blijft dat een risico, dat alleen beheerst kan worden als betrokken partijen zichzelf actief informeren over de activiteiten en beleidsvoornemens van de ander.

Aanbeveling:

1. Bij veranderingen binnen één prestatieveld van de Wmo stelt het bestuur dat verantwoordelijk is voor een/de andere prestatieveld(en) de vraag wat dit betekent voor de eigen prestatievelden en laat de conclusies hiervan naar gelang de bevoegdheid vaststellen door respectievelijk Drechtraad of gemeenteraad.

Dat wil zeggen dat, wanneer er veranderingen in prestatieveld 6 optreden, de gemeente moet bepalen of dit effect heeft op de overige prestatievelden. Andersom, wanneer de gemeente(n) beleidswijzigingen op de overige prestatievelden initiëren (bijvoorbeeld vrijwilligersondersteuning) kan dit consequenties hebben voor de uitvoering binnen prestatieveld 6 en is het aan het Drechtstedenbestuur om na te gaan of dit consequenties heeft voor de werkzaamheden van de SDD.

5.3 Kaderstelling, informatie en bezuinigingen

In 2011 is bezuinigd op Wmo-voorzieningen. De noodzaak hiertoe is in de begroting 2011 aangekondigd. De Drechtraad is echter onvoldoende in positie gebracht om onderbouwd kaders mee te geven over bezuinigingen. Dit is enerzijds het gevolg van te weinig analyse ten aanzien van de oorzaken van kostenstijgingen. Anderzijds is alleen achteraf verantwoording afgelegd over de genomen maatregelen. Dat zou geen bezwaar zijn wanneer de maatregelen zich beperkt hadden tot de bedrijfsvoering van de SDD (organisatie/inkoop). Omdat de maatregelen ook betrekking hebben op het niveau en omvang van de geleverde dienstverlening hebben de bezuinigingsmaatregelen ook gevolgen voor het gevolgde beleid.

Het beter in positie brengen van de Drechtraad is niet alleen een verantwoordelijkheid van de SDD, ook de Drechtraad zelf kan actief besluiten naast zuiver financiële kaders ook meer inhoudelijke en kwalitatieve kaders mee te geven wanneer er bezuinigd moet worden.

Aanbeveling:

2. Het Drechtstedenbestuur te vragen jaarlijks trends te analyseren van kosten en omvang van voorzieningen.
3. Het Drechtstedenbestuur te vragen wanneer er een noodzaak tot bezuinigen ontstaat de invulling hiervan vooraf actief af te stemmen met de Drechtraad, zeker wanneer de verwachting is dat alleen maatregelen in de interne bedrijfsvoering niet voldoende zullen zijn om aan een taakstelling te voldoen.

5.4 Transparantie voor gebruikers

De overgang van claimgericht naar compensatiegericht werken heeft als voordeel dat maatwerk geleverd kan worden. Niettemin blijkt dat dit vanuit de gebruikers de transparantie niet ten goede komt. Indicering vindt bijvoorbeeld plaats op basis van een gesprek, maar niet helder is vanuit de optiek van een gebruiker wat criteria zijn waarop toewijzing plaatsvindt. Men zou bijvoorbeeld graag niet alleen kennis willen nemen van een besluit, maar ook van het verslag waarop dat besluit is gebaseerd. Er is ook de suggestie gedaan een uitgebreide brochure samen te stellen, die voor mensen duidelijk kan maken waarop men wel of geen recht kan hebben. Een andere bron van onzekerheid vormen tussentijdse herindicaties (waarom is dat nodig wanneer men een contract heeft dat nog loopt). Het gevaar bestaat – zeker wanneer bezuinigingen plaats moeten vinden – dat maatwerk overgaat in willekeur. Dit geldt ook voor de uitvoering door organisaties. Mensen vragen zich af wie de daadwerkelijke uitvoering controleert en bij wie zij zelf moeten aankloppen wanneer zaken in hun optiek niet goed verlopen.

Aanbeveling:

4. Investeer als SDD in transparante communicatie over zowel criteria als aanvraagproces richting gebruikers.
5. Investeer als SDD en als gemeente in de samenwerking met andere partners, zoals woningcorporaties om verspilling te voorkomen en administratieve procedures te vereenvoudigen. Stel een gezamenlijk plan van aanpak op en maak hierbij gebruik van de ervaringen van cliënten.
6. Investeer als SDD in samenwerking met uitvoeringsorganisaties in vereenvoudiging van administratieve processen voor cliënten en in de bereikbaarheid van Wmo adviseurs en accountmanagers en stel hiervoor een plan van aanpak op.
7. Investeer als SDD in een goed controleproces waarbij ook gebruik wordt gemaakt van ervaringen van cliënten.

5.5 Wat kunnen we leren voor de toekomst (decentralisatie AWBZ)?

Ondanks dat de afgelopen periode is bezuinigd op Wmo-voorzieningen, onder andere door meer terughoudendheid in de verstrekking ervan, laat het onderzoek zien dat respondenten tevreden zijn. Ondanks bovenstaande kanttekeningen betekent dit dat bezuinigen mogelijk is zonder dat dit perse tot ontevredenheid onder cliënten hoeft te leiden.

Veel respondenten uit het onderzoek gaven aan zich zorgen te maken over de toekomst. Vooral de stapeling van bezuinigingen in de zorg is de reden hiervoor. Dat is ook terecht. De komende decentralisaties hebben betrekking op zwaardere vormen van zorg en gaan gepaard met bezuinigingen. Bij de invulling hiervan wordt ingezet op het compensatiebeginsel.

Effectieve invulling hiervan is – naast zelfredzaamheid van burgers – afhankelijk van de aanwezigheid van mantelzorg en vrijwilligers. Uit het onderzoek onder gebruikers komt echter naar voren dat slechts 10% gebruik maakt van ondersteuning door vrijwilligers, waarbij met name het ontbreken van vrijwilligers oorzaak is. In het onderzoek naar mantelzorg uit 2011 van de rekenkamercommissie is naar voren gekomen dat ook onder mantelzorgers het gevaar van overbelasting reëel is. Anders gesteld: bij het vormgeven van verder beleid zal – gezien de beperkte financiële kaders – niet onbegrensd ingezet kunnen worden op het compensatiebeginsel.

Aanbeveling:

8. Bij invulling van de komende decentralisaties de invulling van het compensatiebeginsel per maatregel nadrukkelijk aan een “reality-check” te onderwerpen.

Bijlage 1 - Nadere onderbouwing bij de bevindingen

De beschrijving van de nadere onderbouwing bij de bevindingen van het onderzoek is onderverdeeld in de volgende organisatorische onderzoeksniveaus:

- 1. Missie en doelen (3.1)*
- 2. Beleid (3.2)*
- 3. Organisatie (3.3)*
- 4. Informatie (3.4) en*
- 5. Financiën (3.5).*

Als maatstaf geldt het referentiekader uit hoofdstuk 2.

Bevindingen ten aanzien van missie en doelen

Beleidskader

In het Beleidskader Wmo Drechtsteden van 30 juni 2006 zijn de kaders beschreven voor de nadere invulling van alle prestatievelden voor de Wmo binnen Drechtsteden. Ten aanzien van het begrip 'compensatie' is in het beleidskader het volgende opgenomen:

“De Wmo biedt een kader voor de gemeente om de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van burgers (met beperkingen) te bevorderen. Het compensatiebeginsel, neergelegd in artikel 4 van de Wmo, houdt in dat de gemeente de plicht heeft om oplossingen te bieden aan burgers met beperkingen via het treffen van voorzieningen die hem in staat stellen:

- een huishouden te voeren;*
- zich te verplaatsen in en om de woning;*
- zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;*
- medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.*

De gemeente heeft beleidsruimte in de wijze waarop zij invulling geeft aan deze verplichting. Hierbij kan zij bijvoorbeeld een afweging maken tussen individuele voorzieningen en collectieve voorzieningen, of tussen diensten en materiële voorzieningen.

Bij het bepalen van deze voorzieningen houdt de gemeente rekening met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen, alsmede met de capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de formulering in de WVG over verantwoorde voorzieningen (doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht). De term compensatie is nieuw, over de interpretatie van dit begrip zal pas in de loop van de tijd duidelijkheid ontstaan door middel van jurisprudentie.”

In het beleidskader zijn tevens de verantwoordelijkheidsniveaus bepaald voor de verschillende onderdelen van de Wmo (zie onderstaande tabel uit het beleidskader).

Prestatievelden Wmo en de schaal waar de verantwoordelijkheid ligt	
<i>Prestatieveld</i>	<i>Schaal</i>
1. leefbaarheid en samenhang buurt en wijk	Lokaal
2. op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen en ouders	Lokaal (ten aanzien van de aansluiting lokaal jeugdbeleid en provinciale jeugdzorg wordt door de gemeenten van de Drechtsteden samengewerkt)
3. informatie, advies en cliëntondersteuning	Lokaal en Drechtsteden (voor zover het de taken zijn die de SSD uitvoert op Drechtstedenniveau)
4. ondersteuning mantelzorg en vrijwilligers	Lokaal
5. participatie van mensen met een Beperking	Lokaal
6. voorzieningen voor mensen met een Beperking	Drechtsteden
7. maatschappelijke opvang (w.o. vrouwenopvang)	Centrumgemeente (i.s.m. omliggende gemeenten)
8. bevorderen openbare geestelijke Gezondheidszorg	Centrumgemeente (i.s.m. omliggende gemeenten)
9. ambulante verslavingszorg	Centrumgemeente (i.s.m. omliggende gemeenten)

Voor de uitvoering van individuele voorzieningen (prestatieveld 6), is in het beleidskader de volgende kaderuitspraak opgenomen:

“Kaderuitspraak 4: De Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD)⁴⁴ krijgt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van prestatieveld 6 van de Wmo en de hiermee samenhangende informatie- en adviesfunctie. De informatie en adviesfunctie voor de overige prestatievelden van de Wmo valt onder de verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten. We vragen de gemeenteraden in de Drechtsteden de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de individuele voorzieningen van de Wmo over te dragen aan de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD). De GRD heeft de rol van opdrachtgever en de ISD is opdrachtnemer.”

Met de vaststelling van dit beleidskader door de verschillende gemeenteraden binnen Drechtsteden is aan deze overdracht uitvoering gegeven en geeft Drechtsteden als bevoegd gezag uitvoering aan de Wmo, voor zover het de verstrekking betreft van individuele voorzieningen (Prestatieveld 6), inclusief de daarmee samenhangende informatie- en adviesfunctie.

Daarnaast is in de GRD opgenomen dat Drechtsteden als autonome taak op het gebied sociaal uitvoering geeft aan:

- a. Het opstellen van een regionale visie sociaal beleid.
- b. Het opstellen van een regionaal uitvoeringsprogramma voor de visie sociaal beleid.

Bevoegdheden

Het bestuur van Drechtsteden bestaat uit de Drechttraad (het algemeen bestuur) en het Drechtstedenbestuur (het dagelijks bestuur). Conform de vastgestelde GRD⁴⁵ zijn de bevoegdheden met betrekking tot het gebied sociaal als volgt vastgesteld:

Drechttraad

- De Drechttraad is belast met het algemeen bestuur, waaronder begrepen kaderstelling en toezicht.
- Daarnaast oefent de Drechttraad voor de aan de Drechtsteden behorende autonome taken de bevoegdheden uit die bij of krachtens de Gemeentewet zijn opgedragen aan

⁴⁴ Tegenwoordig heet deze Intergemeentelijke Sociale Dienst de naam Sociale Dienst Drechtsteden.

⁴⁵ Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, inwerkingtreding 8 maart 2006, huidige versie 8.0

- de gemeenteraad, met dien verstande dat zij niet kan treden in de autonomie van de gemeenten.
- Tenslotte oefent de Drechtstraad voor de Wmo prestatieveld 6 de bevoegdheden uit die bij of krachtens de daarop van toepassing zijnde wet- en regelgeving zijn opgedragen aan de gemeenteraad.

Met betrekking tot het laatste punt is in de Wmo opgenomen dat de gemeenteraad de verplichting heeft tot het vaststellen van een vierjaarlijks beleidsplan, waarin de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid zijn opgenomen en de verplichting tot het opstellen van een verordening voor huishoudelijke verzorging en andere individuele voorzieningen. Daarnaast heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om de basistarieven voor huishoudelijke verzorging vast te stellen.

Drechtstedenbestuur

- Het Drechtstedenbestuur is bevoegd het dagelijks bestuur van de GRD te voeren en beslissingen van de Drechtstraad voor te bereiden en uit te voeren.
- Daarnaast oefent het Drechtstedenbestuur voor de Wmo prestatieveld 6 de bevoegdheden uit die, bij of krachtens de daarop van toepassing zijnde wet- en regelgeving zijn, opgedragen aan het college.

Met betrekking tot dit laatste punt is het college (en daarmee het Drechtstedenbestuur), naast de in het begin van dit hoofdstuk aangehaalde wettelijke verplichting uit artikel 4 voor het treffen van voorzieningen, verplicht tot het jaarlijks publiceren van uitkomsten van onderzoek naar tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning en verantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning. Alvorens voor het Wmo-beleidsplan een voordracht tot vaststelling door de gemeenteraad te doen, vraagt het college van burgemeester en wethouders over het ontwerpplan advies aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning⁴⁶.

Op 14 februari 2011 zijn vanuit de Zwijndrechtse raad vragen gesteld⁴⁷ over het WMO-mandaat, naar aanleiding van het voorstel van de SDD om een eigen bijdrage in te voeren voor de individuele voorzieningen vanuit de Wmo. In de beantwoording van deze vragen door de verantwoordelijke wethouder wordt aangegeven dat een dergelijk voorstel vanuit de SDD past binnen de bevoegdheden zoals deze in de het Beleidskader Wmo Drechtsteden van 30 juni 2006 en in de GRD zijn vastgelegd.

Samenhangend Wmo-beleid

In het Beleidskader Wmo Drechtsteden van 30 juni 2006 is over het Wmo-beleid het volgende kader gegeven:

“Kaderuitspraak 6:

We willen samenhang tussen lokaal welzijnsbeleid en beleid inzake individuele voorzieningen tot stand brengen. Wij zullen in een uitwerkingsnotitie aangeven hoe de integrale sturing kan plaatsvinden.”

Ter aanvulling hierop is in dit Beleidskader Wmo Drechtsteden de volgende kanttekening richting deelnemende gemeenten opgenomen:

“Wat betreft de samenhang is het nodig dat de resultaten van prestatieveld 6 gerelateerd worden aan de resultaten van het Wmo-beleid over de volle breedte van de verschillende

⁴⁶ Zie toelichtingen bij de vaststelling van de verordeningen voor Individuele Voorzieningen.

⁴⁷ Raadvraag van fractie D66 (A.J.Willemstein) inzake WMO-mandaat - regionaal voorstel invoering eigen bijdrage WMO voorzieningen (14 februari 2011)

gemeenten. Dit is nodig om de integrale sturing van de Wmo vorm te geven. Zo wordt wel verondersteld dat er minder individuele voorzieningen nodig zijn, naarmate het Wmo-beleid (o.a. inzake collectieve voorzieningen) succesvoller wordt. Hoe deze relaties liggen is op dit moment nog niet goed in beeld. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de integrale sturing ligt bij de Bestuurlijke Commissie Sociaal van de Drechtsteden⁴⁸.

Meerjarenprogramma

In het algemeen wordt over het bestuur van Drechtsteden gesteld dat het Drechtstedenbestuur, waarin alle gemeenten vertegenwoordigd zijn, besluiten neemt over voorgesteld regionaal beleid en projecten. Als het voorgestelde beleid en de projecten passen binnen het eerder door de Drechttraad vastgestelde kader (bijvoorbeeld het Meerjarenprogramma Drechtsteden 2011-2014, het rMJP), dan kan daarmee worden volstaan⁴⁹.

De ontwikkeling van de uitvoering van de Wmo Individuele Voorzieningen is onderdeel van dit regionaal meerjarenprogramma Drechtsteden 2011-2014. Onder programma IV Maatschappij is de omslag van claim naar compensatiegericht uitvoeren van de Wmo door de Drechttraad bekrachtigd op 7 december 2010. In dit door de Drechttraad vastgestelde rMJP is de volgende doelstelling voor de Wmo vastgelegd: Een sluitend aanbod ondersteuning bieden voor wie dat nodig heeft.

Als nadere toelichting is hierbij het volgende opgenomen:

“Op het terrein van de Wmo speelt er veel en zal er op basis van het huidig regeerakkoord nog meer op gemeenten afkomen (decentralisatie Begeleiding, versobering AWBZ). Gemeenten worden geconfronteerd met een bezuiniging op de Wmo/onderdeel Hulp bij het huishouden van € 200 miljoen in 2011. Door enerzijds de bezuinigingen en anderzijds de toenemende vraag naar ondersteuning (vergrijzing, extramuralisering) neemt de druk op de Wmo toe. Dit vraagt om creativiteit van gemeenten en maatschappelijke partners en betere samenwerking in de keten welzijn-zorg-wonen. Concreet wordt gewerkt aan de zo genoemde Kanteling van de Wmo, De ‘kanteling’ is een andere manier van werken waarbij de oplossing voor ondersteuning gezocht wordt in de eigen mogelijkheden, mantelzorg, familie, en vrienden. Vervolgens bij vrijwilligers, buurt (civil society) en algemene/collectieve voorzieningen en in laatste instantie wordt gekeken of een individuele voorziening nodig is.”

De bijbehorende uitvoeringsagenda is als volgt vastgesteld:

“Een sluitend aanbod ondersteuning bieden voor wie dat nodig heeft, waarbij een ‘kanteling’ plaats vindt van ‘claimgedrag’ in het kader van de compensatieplicht naar ‘eigen verantwoordelijkheid’ in samenhang met maatwerk bij collectieve voorzieningen.

- In 2011 wordt een gezamenlijk (beleids-)proces van Drechtsteden gemeenten en SDD doorlopen, gericht op de zgn. kanteling van het Wmo-voorzieningenbeleid. Hierin worden de individuele voorzieningen (uitgevoerd door SDD) gekoppeld aan de (collectieve) welzijns- en ondersteuningdiensten van de gemeenten.*
- Dit sluit aan bij pilots en initiatieven in de regio waarbij op wijkniveau gewerkt wordt aan samenwerking en afstemming van ondersteuningsinitiatieven (zowel professioneel als vrijwillig). Hierbij wordt een relatie gelegd naar Participatie in het kader van de WWB en WSW.*
- Investeren in verbetering ketensamenwerking Wonen-Zorg-Welzijn in samenwerking met partners wonen-zorg-welzijn en zorgkantoor-/verzekeraar. Hierbij gaat het om*

⁴⁸ De taken en bevoegdheden van de Bestuurlijke Commissie Sociaal zijn uiteindelijk overgegaan naar het Drechtstedenbestuur

⁴⁹ Volgens toelichting op de werking van het bestuur van de Drechtsteden

samenhang en afstemming tussen Wmo, AWBZ en Zorgverzekeringswet waardoor mensen langer zelfstandig kunnen wonen.

- *In het kader van Wonen, Zorg en Welzijn voor bijzondere groepen vindt een evaluatie van het convenant bijzondere groepen uit 2007 plaats, waarna de uitkomsten daarvan basis zijn voor aanpassing en/of hernieuwde vaststelling van de afspraken op dit vlak.”*

Volgens het rMJP worden op basis van deze activiteiten in 2014 de volgende resultaten behaald:

- *De ‘kanteling’ op het gebied van de Wmo heeft plaatsgevonden. Met behulp van de inzet van de Civil Society krijgen mensen die daar op aangewezen zijn, ondersteuning.*
- *De wijk is het schaalniveau waarop partijen als gemeenten, zorgverzekeraars, zorg- en welzijnsinstellingen en vrijwilligersinitiatieven samen werken om die ondersteuning te bieden. Hierbij is een relatie gelegd met WWB en WSW.*
- *De regio kan met het beschikbare Wmo-budget de vraag naar professionele ondersteuning dekken.*

Hiermee vormen het Beleidskader Wmo Drechtsteden, aangevuld met de relevante onderdelen uit het rMJP van 2011-2014 het kader voor de uitvoering van de Wmo binnen Drechtsteden.

Verordening individuele voorzieningen

Op 21 maart 2007 is door de Drechtstraad de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden vastgesteld, op basis waarvan voorzieningen volgens prestatievelid 6 worden geleverd.

Deze verordening was gebaseerd op de VNG modelverordening⁵⁰. In deze verordening is aangegeven dat destijds vorm gegeven is aan het compensatiebeginsel zonder de regels van de Wet voorzieningen gehandicapten en de regels rond de functie huishoudelijke verzorging uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) geheel los te laten. Een centraal uitgangspunt was dat binnen de Drechtsteden gelijkheid gewenst was, als het ging om de procedure en de voorwaarden voor individuele voorzieningen (huishoudelijke verzorging, rolstoelen, scootmobielen enz.). Bij de uitvoering was echter het leveren van maatwerk mogelijk. Tevens is in deze versie van de verordening rekening gehouden met kaderuitspraak 12 uit het Beleidskader Wmo Drechtsteden, waarin is vastgelegd dat het voorzieningenniveau van de huidige Wvg-voorzieningen gehandhaafd blijft. Dit betekende dat er vooralsnog voor de burger geen wijzigingen op zullen treden.

Op 4 december 2012 is door de Drechtstraad ingestemd met de aangepaste, gekantelde verordening voor de Wmo individuele voorzieningen. Ook deze Verordening is gebaseerd op de, inmiddels aangepaste, VNG modelverordening⁵¹. Dit betekent dat voor Wmo individuele voorzieningen, die in Zwijndrecht door de SDD wordt uitgevoerd, volgens deze principes van de kanteling wordt gewerkt.

Op basis van de door de Drechtstraad vastgestelde verordening is zowel op 7 mei 2007 door de Bestuurscommissie Sociale Dienst Drechtsteden, als op 20 december 2012 door het Drechtstedenbestuur een bijbehorend besluit maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden vastgesteld. Dit besluit geeft nadere invulling aan de voorwaarden waaronder door het college individuele voorzieningen worden verstrekt.

⁵⁰ Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden - toelichting (21 maart 2007)

⁵¹ Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden - toelichting (4 december 2013)

Bevindingen ten aanzien van Beleid

Volgens de wet Wmo dient de gemeenteraad telkens voor de periode van maximaal vier jaar een (beleids)plan vast te stellen. Het (beleids)plan dient richting te geven aan de door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders te nemen beslissingen betreffende maatschappelijke ondersteuning. In lijn met deze verplichting heeft de gemeenteraad van Zwijndrecht op 13 mei 2008 het beleidsplan Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2008-2011 vastgesteld.

Op basis van de uitvoeringsagenda van het rMJP is op Drechtstedenniveau het project 'De Kanteling' gestart. De gemeenteraad van Zwijndrecht is op 17 mei 2011 per brief op de hoogte gebracht van het plan van aanpak Kanteling Wmo 'Van claims naar oplossingen'. Het Drechtstedenbestuur besluit in de vergadering van 8-9-2011 dat het plan van aanpak Kanteling Wmo, zoals vastgesteld door de lokale colleges van burgemeester en wethouders, wordt vastgesteld. Onderdeel van dit plan van aanpak is het formuleren van een visiestuk dat ingepast kan worden in de lokale Wmo-beleidsplannen.

Binnen de gemeente Zwijndrecht is een Wmo-beleidsplan Zwijndrechtse Waard 2012-2015 opgesteld, waar het visiestuk over de kanteling in mee is genomen. Na bespreking van dit Wmo-beleidsplan in de carrousel van 13-3-2012 en 27-3-2012 is besloten de vaststelling van het Wmo-beleidsplan uit te stellen. Vervolgens heeft op 2 april 2012 een informeel gesprek plaatsgevonden tussen de fractievoerders en verantwoordelijk wethouder over het vervolg van dit besluitvormingsproces. Tijdens dit overleg is besloten het Wmo-beleidsplan 2012 – 2015 in aangepaste vorm alsnog ter besluitvorming aan de gemeenteraad van Zwijndrecht aan te bieden. Het aangepaste Wmo-beleidsplan richt zich uitsluitend op de prestatievelen 1 tot en met 5 en de lokale aansluiting met de prestatievelen 7, 8 en 9 (waarvoor de centrumgemeente Dordrecht verantwoordelijk is). Ten aanzien van prestatievelen 6 werd voorgesteld de regionale discussie over de invoering van de Kanteling met betrekking tot de individuele voorzieningen af te wachten⁵². Op 29 mei 2012 is het gewijzigde beleidsplan Wmo voor Zwijndrecht vastgesteld.

De gemeente Zwijndrecht is binnen Drechtsteden de enige gemeente die het visiestuk over de kanteling niet in het Wmo-beleidsplan heeft overgenomen. Hiermee sluit het integrale Wmo-beleidsplan van Zwijndrecht niet aan bij de wijze waarop prestatievelen 6 vanuit Drechtsteden wordt uitgevoerd.

Bevindingen ten aanzien van Organisatie

Proces

Tot 1-4-2013 wordt gewerkt met de huidige procedure die in hoofdlijnen als volgt verloopt: Een inwoner (of een familielid of een organisatie) doet een aanvraag voor een individuele voorziening (bijvoorbeeld een scootmobiel) door middel van een aanvraagformulier. Naar schatting van de SDD wordt 90% van deze aanvraagformulieren via internet ingevuld en ingestuurd. De rest komt als papieren formulier binnen. In het grootste deel van de gevallen (circa 70% volgens opgave van de SDD) wordt de aanvraag door een derde ingediend.

Deze formulieren worden als aanvraag geboekt. Vervolgens vindt een gesprek plaats tussen de consulent en de aanvrager om te bepalen of de aanvrager recht heeft op deze voorziening. 'Recht hebben' betekent hierbij 'is er noodzaak om te compenseren'. Zo ja, dan wordt de voorziening geleverd. In deze situatie wordt onderscheid gemaakt tussen eenvoudige voorzieningen en complexe voorzieningen waarbij per soort voorziening een ander type consulent wordt ingepland. Het gesprek vindt plaats door middel van een huisbezoek, tenzij de consulent vanuit het dossier al voldoende informatie heeft, of tenzij het

⁵² Beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning 2012-2015 voor de Zwijndrechtse Waard (inclusief toelichting), 15 mei 2012

door omstandigheden niet mogelijk is. Volgens deze procedure is er dus altijd sprake van een formele aanvraag waar een formele reactie op moet worden gegeven wanneer de voorziening niet wordt verstrekt. Bezwaren op een formele afwijzing worden geregistreerd. Telefoontjes en vragen aan de balie die uiteindelijk niet leiden tot een aanvraag worden niet geregistreerd.

De planning is dat vanaf 1-4-2013 met een nieuw proces wordt gewerkt (NB dit nieuw proces was ten tijde van het onderzoek nog niet in werking en is ook niet nader onderzocht op effectiviteit en efficiency). In dit nieuwe proces kan een inwoner niet meer via een aanvraagformulier een specifieke individuele voorziening aanvragen. In plaats daarvan doorloopt een inwoner altijd eerst de zogenaamde zorgwijzer die in samenwerking met SDU wordt ontwikkeld. Dit is een digitale 'sociale kaart', waarmee een inwoner verschillende events kan doorlopen. Zo zal bijvoorbeeld het event 'mobiliteit' de inwoner inzicht geven in voorliggende voorzieningen op het gebied van mobiliteit. Het doorlopen van de zorgwijzer kan op drie manieren:

1. Zelf via Internet
2. Aan de balie met hulp van een baliemedewerk(st)er
3. Telefonisch waarbij door middel van een vragenlijst de belangrijkste items ten aanzien van prestatieveld 6 worden doorlopen

Pas na het doorlopen van zo'n event wordt de inwoner in de mogelijkheid gesteld om een 'verzoek om een gesprek' in te dienen. De intentie van deze zorgwijzer en de events is om mensen op alternatieven te wijzen, zodat ze geen verzoek voor een Individuele Voorziening hoeven in te dienen.

Deze verzoeken worden geregistreerd en vervolgens ingepland om door consultants te worden uitgevoerd. Wanneer het verzoek wordt ingediend door iemand die in de afgelopen 2 jaar nog niet door een consultant van de SDD is gezien, dan wordt via een zogenaamde melding P binnen 5 dagen een huisbezoek gepland. Anders wordt van het verzoek een zogenaamde melding C gemaakt, waarbij de consultant zelf bepaalt wat de vervolgactie is, waaronder bijvoorbeeld het toekennen van de aangevraagde voorziening, of het opnemen van contact met de aanvrager.

Aan de hand van de uitkomsten van dit gesprek of contact zal wel of niet een daadwerkelijke aanvraag voor een individuele voorziening worden geregistreerd. In deze nieuwe werkwijze die klantgericht, in plaats van productgericht is, wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen eenvoudige aanvragen en complexe aanvragen, zodat altijd een allround consultant wordt ingepland. Indien uit het gesprek blijkt dat de inwoner in aanmerking komt voor een individuele voorziening, dan wordt in de gespreksbevestiging aangegeven dat er sprake is van een formele aanvraag die namens de betrokkene kan worden uitgevoerd.

Door de wijziging van het werkproces wordt de aandacht niet meer specifiek gericht op een besluit over een individuele voorziening, maar meer op welk probleem er is en welke mogelijke oplossingen er zijn. Dit ondersteunt het voeren van het 'gekantelde' gesprek tijdens het huisbezoek. Consultants zijn reeds eind 2011 opgeleid om op deze gekantelde wijze het gesprek te voeren en passen deze werkwijze toe. Door de SDD is aangegeven dat consultants die deze werkwijze nog niet toepasten in februari / maart 2013 zijn opgeleid om de gekantelde werkwijze toe te passen. Deze werkwijze vergt zoals aangegeven een gemiddeld hoger niveau van de consultants. Dat is een bewuste keuze die ook kostenconsequenties heeft, echter wij hebben geen "business case" aangetroffen, anders gesteld: geen onderbouwing van de kosteneffecten, ook zijn de kosteneffecten niet in relatie gebracht tot eventuele inverdieneffecten danwel anderszins een zakelijke rechtvaardiging. De rekenkamercommissie heeft begrepen dat een dergelijke onderbouwing wel aanwezig is, maar alleen gedeeld is op het niveau van het MT van de SDD.

Voor beschikkingen voor huishoudelijke ondersteuning geldt standaard een termijn waarop de beschikking verloopt. Dit is vervolgens een trigger voor het opnieuw indiceren van het recht op huishoudelijke ondersteuning. Voor de overige voorzieningen geldt in een enkel geval dat de voorziening tijdelijk wordt verstrekt. In de overige gevallen geldt geen termijn waarop de verstrekking van de voorziening vervalt, maar periodiek wordt gekeken in hoeverre verstrekte middelen nog passend zijn, danwel herzien zouden moeten worden. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer sprake is van een nieuwe voorliggende voorziening waarbij voor nieuwe verzoeken geen individuele voorziening meer wordt toegekend. In dat geval wordt kritisch gekeken in hoeverre de reeds verstrekte individuele voorzieningen gehandhaafd moeten worden.

Huishoudelijke ondersteuning

Bij huishoudelijke ondersteuning spelen meerdere ontwikkelingen:

Bij indicaties voor huishoudelijke ondersteuning wordt zoveel als mogelijk geïndiceerd op HH1.

Een beschikking voor huishoudelijke hulp geldt altijd voor een bepaalde periode. Wanneer deze periode afloopt, dient opnieuw een indicatiestelling op basis van heronderzoek plaats te vinden. Vanaf 2011 worden deze nieuwe indicatiestellingen geboekt als nieuwe aanvraag. Daarvoor werden deze geboekt als 'Heronderzoek huishoudelijke hulp'.

Voor de beschikkingen die in de periode van 15-10-2012 tot 1-1-2013 afliepen, vindt de nieuwe indicatiestelling plaats vanaf 1-1-2013. Tot die tijd liepen de beschikkingen door.

Tot 1-1-2013 behandelde een consultant een aanvraag voor huishoudelijke ondersteuning (HH) en stelde vast of de aanvrager wel of geen recht hierop had. Indien de aanvrager hier recht op had, stelde de consultant vervolgens vast of het om HH1 of HH2 ging en voor hoeveel uren deze huishoudelijke ondersteuning gold.

Vanaf 1-1-2013 stelt de consultant niet meer het aantal uren vast (NB tenzij huishoudelijke hulp vanuit een PGB wordt bekostigd). Op basis van een aanvraag stelt een consultant vast of er recht is op huishoudelijke ondersteuning. Wanneer de aanvrager hier recht op heeft, stelt de consultant vervolgens vast of het om HO of HO+ gaat (vergelijkbaar met HH1 en HH2). Voor HO en voor HO+ geldt een vast budget per week per klant voor vergoeding. De aanvrager dient vervolgens zelf met de zorgaanbieder op basis van dit budget afspraken te maken over de exacte invulling van de huishoudelijke ondersteuning (welke werkzaamheden). De SDD zal controles uitvoeren op de gemaakte afspraken. Daarnaast heeft een aanvrager de mogelijkheid naar een andere zorgaanbieder over te stappen.

Vanaf 1-1-2013 geldt dat alle nieuwe aanvragen volgens dit proces verlopen en dat lopende beschikkingen worden omgezet van HH1 naar HO en van HH2 naar HO+ en dat klanten op basis van deze budgetten hun afspraken met de zorgaanbieders moeten maken over de exacte invulling van de huishoudelijke ondersteuning (welke werkzaamheden verricht de zorgaanbieder). Op het moment dat de looptijd voor een lopende beschikking is verstreken, zal een heronderzoek voor de nieuwe indicatiestelling als nieuwe aanvraag worden uitgevoerd. Dit kan vervolgens leiden tot het stopzetten, het doorzetten of het veranderen van de categorie (wel of geen plus). Als de huishoudelijke ondersteuning wordt voortgezet, zal de aanvrager hier wederom afspraken met de zorgaanbieder over moeten maken.

Behoeftedoelgroep

Bij de voorbereiding van de Wmo-beleidsplannen op gemeentelijk niveau en de verordeningen voor Individuele Voorzieningen op Drechtstedenniveau is afstemming gezocht

met verschillende partners, adviesraden en andere gemeenten⁵³. Daarnaast zijn formele inspraakprocedures gevolgd om alle adviseurs, partners, bewoners en eventuele andere betrokkenen de kans te bieden een inspraakreactie te geven. Voor het Wmo-beleidsplan zijn vier formele inspraakreacties ontvangen (van de Wmo-adviesraden, adviesraad gehandicapten HIA, Alzheimer NL en MEE). De verordening Individuele Voorzieningen is besproken in het PFO Sociaal en voor advies voorgelegd aan de regionale Wmo Adviesraad.

Jaarlijks vindt een klanttevredenheidsonderzoek plaats onder de gebruikers van de Wmo. Het laatste onderzoek over individuele voorzieningen heeft betrekking op 2011. De Zwijndrechtse gebruikers van de Wmo individuele voorzieningen geven een score die in lijn ligt met het landelijk gemiddelde.

Uit de door de SDD beschikbaar gestelde informatie blijkt dat het aantal aanvragen van Zwijndrechtse inwoners over de jaren 2008 tot en met 2011 nagenoeg constant is met een totaal aantal aanvragen van circa 3000. Daarnaast blijft ook het aantal voorzieningen nagenoeg constant op circa 5500. Over 2012 is wel een daling van het aantal aanvragen voor voorzieningen zichtbaar. Het totaal aantal voorzieningen blijft redelijk constant.

OMSCHRIJVING	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aanvraag huish. onderst.	310	653	554	674	929	819
Aanvraag rolstoel	198	247	262	241	346	197
Aanvraag vervoer	602	662	657	691	688	431
Aanvraag wonen	395	429	449	442	301	219
Aanvraag ww roerend	75	91	56	84	98	52
Aanvraag ww saneringskosten	3	3	4	5	0	2
Aanvraag ww verhuiskosten	25	31	19	29	34	17
Heronderzoek huish hulp	65	1160	965	740	279	256
Heronderzoek rolstoel	10	11	24	18	61	24
Heronderzoek vervoer	30	33	34	94	182	113
Heronderzoek woonvoorziening	39	61	38	45	85	72
Totaal	1752	3381	3062	3063	3003	2202
De toename van aanvragen huishoudelijke ondersteuning vanaf 2011 komt doordat eind 2010 is besloten om herindicaties in te boeken als aanvraag in plaats van een heronderzoek.						
OMSCHRIJVING	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Huishoudelijke ondersteuning	1281	1519	1544	1564	1588	1570
Parkeerplaats	198	133	85	53	16	14
Rolstoel	569	576	569	560	540	535
Vervoer	1826	2607	2695	2816	2851	2822
Woonvoorziening	541	576	546	556	486	437
Totaal	4415	5411	5439	5549	5481	5378

Het aantal bezwaren dat de SDD ontvangt is alleen op het niveau van Drechtsteden bekend en bestaat jaarlijks uit circa 200 bezwaren, waarvan de helft betrekking heeft op

⁵³ Zie toelichtingen bij de vaststelling van de WMO-beleidsplannen en de verordeningen voor Individuele Voorzieningen.

huishoudelijke ondersteuning, een kwart op vervoer en een kwart op woonvoorzieningen. In 2012 zijn binnen Drechtsteden 185 bezwaren ontvangen met betrekking tot de Wmo. Het aandeel vanuit Zwijndrecht was hierbij 30 bezwaren (waarvan 5 gegrond).

Hulpbronnen doelgroep

Om zicht te krijgen op de toekomstige behoefte en draagvlak voor de kanteling, heeft het OCD in 2011 in opdracht van de SDD een onderzoek⁵⁴ gedaan waarin onder andere is gekeken hoe alternatieven kunnen worden ingezet voor de individuele hulpmiddelen van de SDD. In dit onderzoek is bij het onderzoek naar alternatieven het volgende vastgesteld:

“Klanten reageren verdeeld op het idee om in het eerste gesprek met een consultant breed te kijken naar mogelijkheden zowel van (individuele) voorzieningen als alternatieven. Meer zicht op alle mogelijke hulp en het idee dat je serieuzer genomen wordt spreekt aan, maar de huidige situatie is volgens veel klanten ook goed. Daarnaast heeft ook een gedeelte geen behoefte aan zo'n uitgebreid gesprek of zoekt men liever zelfstandig naar oplossingen. Wanneer we vragen naar de voorkeur voor het soort hulp per resultaat kiest de meerderheid nog steeds voor de individuele voorziening of betaalde hulp van een professional. Op zich logisch, omdat men uit gaat vanuit de eigen ervaringen en de huidige situatie. Toch worden alternatieven ook gekozen. Indien zij kiezen voor een alternatief dan is dat vaak hulp van vrienden/familie of voorzieningspecifieke alternatieven zoals een pasje voor de Drechthopper, uitleenservice voor rollators/rolstoelen, maaltijdservice en zelf naar een woning zoeken. Hulp van vrijwilligers wordt nauwelijks als voorkeur gekozen. Voor mogelijkheid om contact te hebben en deel te nemen aan activiteiten, geldt dat een derde van de klanten hierbij het liefst geen hulp krijgt.”⁵⁵

Voor wat betreft de klantgroep van de toekomst trekt het onderzoek van het OCD de volgende conclusie:

“De omvang van de klantgroep zal door vergrijzing (wanneer overige omstandigheden gelijk blijven) in 20 jaar toenemen met 33% (bij de rolstoelen) tot 50% (bij hulp bij het huishouden). Onder ouderen is de behoefte aan en het gebruik van individuele voorzieningen het hoogst en juist hier is een forse toename te verwachten van de 65-plussers en daarbinnen de 75-plussers. De groep tot en met 49 jaar zal afnemen en er is een stabiele leeftijdsgroep 50-64 jarigen. Ouderen worden gemiddeld steeds rijker. Het is dus de vraag of het nog noodzakelijk is om alle ouderen op de huidige manier financieel tegemoet te komen bij diverse regelingen. Wel blijft er aandacht nodig voor kwetsbare ouderen (ouderen die te maken hebben met een opstapeling van tekorten op lichamelijk, psychisch of sociaal vlak waardoor de kans op negatieve gezondheidsuitkomsten wordt vergroot). Een groep die nu volgens het SCP ongeveer een kwart van de 65-plussers betreft. Bovendien: bovenstaande betreft de huidige tendens, het is de vraag of dit doorzet in de toekomst.”⁵⁶

Bevindingen ten aanzien van Informatie

In de bijlage 3 is een chronologisch overzicht opgenomen van de verschillende formele informatiemomenten en bijbehorende besluitvorming rondom de Wmo.

Voor wat betreft het verstrekken van inlichtingen geeft de GRD aan dat het Drechtstedenbestuur ongevraagd aan de Drechtraad alle inlichtingen dient te geven die voor een juiste beoordeling van het door het Drechtstedenbestuur te voeren en gevoerde bestuur

⁵⁴ De Kanteling: draagvlak en invulling, Onderzoekscentrum Drechtsteden (november 2011)

⁵⁵ De Kanteling: draagvlak en invulling, Onderzoekscentrum Drechtsteden (november 2011)

⁵⁶ De Kanteling: draagvlak en invulling, Onderzoekscentrum Drechtsteden (november 2011)

nodig zijn en dat het Drechtstedenbestuur aan de Drechtraad, wanneer de Drechtraad of een of meer leden daarvan hierom verzoekt, alle gevraagde inlichtingen geeft.

Daarnaast dient de Drechtraad aan de raden van de deelnemende gemeenten gevraagd dan wel ongevraagd alle inlichtingen te geven die voor een juiste beoordeling van het door de Drechtraad gevoerde en te voeren beleid nodig zijn.

In de (beleids)ontwikkelingen rondom het project de kanteling is de Drechtraad voornamelijk geïnformeerd en bij de besluitvorming over de nieuwe verordening voorzieningen op 4 december 2012 voor het eerst formeel betrokken in de besluitvorming.

Bevindingen ten aanzien van Financiën

In het beleidskader Wmo Drechtsteden is met betrekking tot financiën de volgende kaderuitspraak gedaan:

“Kaderuitspraak 12:

We willen het huidige niveau van de voorzieningen handhaven Het bieden van de goedkoopste en meest adequate ondersteuning, zoals nu ook al gebruikelijk bij de WVG, is primair voor de gemeenten van de Drechtsteden. We willen de hoogte van de eigen bijdrage voor huishoudelijke verzorging handhaven op het huidige niveau. Kostenbeheersing is echter nodig, we willen het niet primair zoeken in versobering van het voorzieningenniveau. Het beheersen van de kosten willen we realiseren door middel van het scherp inkopen en indien nodig het invoeren van een eigen bijdrageregeling of het stellen van inkomensgrenzen voor voorzieningen die nu onder de WVG vallen. Dit volgens het principe van “de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten”. Ook willen we de uitvoeringsorganisatie zo efficiënt mogelijk vormgeven, dit volgens de uitgangspunten van het beperken van de administratieve lasten en de bureaucratie.”

In latere jurisprudentie is gebleken dat de in deze kaderuitspraak opgenomen mogelijk van het toepassen van inkomensgrenzen niet houdbaar is. Wel kunnen gemeenten eigen bijdragen vragen voor individuele voorzieningen.

In de jaren erna is in jaarplannen van de GRD regelmatig aangegeven dat maatregelen nodig zijn om de kosten van de Wmo in de toekomst in de hand te houden (bv in het Jaarplan 2009, vastgesteld in de Drechtraad op 17 december 2008)

Vanaf het begin van de Wmo wordt onder andere ingezet op een verschuiving van huishoudelijke hulp 2 naar de goedkopere huishoudelijke hulp 1. In het jaarverslag GRD 2009, vastgesteld in de Drechtraad op 16 juni 2010, staat hierover:

“Als laatste is er sprake van een verdere verschuiving van de verhouding tussen de lichtere en goedkopere hulp, HH 1, en de wat zwaardere, HH 2. Was bij de overgang van AWBZ naar Wmo in de Drechtsteden in 2007 nog sprake van een verhouding HH 1 – HH 2: 25% - 75%, in 2009 is deze HH 1 – HH 2: 54% - 46%”

Om verder te besparen op de toekomstige kosten van de Wmo, is in de geactualiseerde begroting GRD 2011, vastgesteld in de Drechtraad van 1 februari 2012, het volgende opgenomen:

“Eén ding is zeker, om in 2011 en volgende jaren uit te komen met de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten, moet er anders worden gewerkt in de Wmo. We zoeken samen met inwoners eerst naar andere oplossingen in plaats van meteen een individuele voorziening te verstrekken. Mensen zijn allereerst verantwoordelijk voor zichzelf, zoeken steun bij familie, vrienden. Als dit niet lukt, wordt steun gezocht bij burens, vrijwilligers, enz. (civil society). Ook collectieve diensten (boodschappen, klussendienst) kunnen een oplossing bieden. Pas in laatste instantie wordt gekeken of een individuele voorziening nodig

is. Hiermee verwachten we in de praktijk een belangrijke bijdrage te leveren aan het besparen op individuele voorzieningen.”

Uiteindelijk is in 2011, conform opgave in de jaarrekening GRD 2011 zoals door de Drechtraad vastgesteld op 3 juli 2012, de financiële doelstelling gehaald. In de jaarrekening worden hierbij wel de volgende kanttekeningen gemaakt:

“Het resultaat 2011 op de totale Wmo, na aftrek van de incidentele correcties voorgaande jaren, bedraagt € 1,3 miljoen voordeel. Dit bovenop het in de begroting reeds met zo'n € 2 miljoen taakstellend afgeraamde budget. De doelstelling is daarmee ruimschoots gehaald. Alhoewel we, los van de incidentele bijzondere uitgaven in 2011, daarmee op zowel Huishoudelijke hulp als op Hulpmiddelen op de begroting uitkomen is er in feite nog wel sprake van een tekort ten opzichte van het budget dat de gemeenten van het rijk krijgen voor de huishoudelijke hulp voor ongeveer € 8 ton. Ook vormt de jaarlijkse autonome groei van het beroep op de Wmo een fors financieel risico (indicatie 5%, dat wil zeggen € 2 miljoen jaarlijks).”

In het jaarverslag 2011 is aangegeven welke maatregelen zijn genomen om de doelstelling 2011 te realiseren, waaronder:

- start Kanteling
- gunstigere contracten hulpmiddelen (rolstoelen, scootmobielen, etc.)
- gunstigere contracten trapliften
- bedongen kortingen woningvoorzieningen
- niet indexeren tarieven HH1 en HH2
- scherper indiceren benodigde uren (minder uren)
- verschuiving van dure naar goedkopere uren huishoudelijke hulp (van HH2 naar HH1)
- invoering eigen bijdrage voor alle voorzieningen
- hogere eigenbijdrage CAK

Een deel van deze punten heeft direct gevolgen voor de (omvang van) de dienstverlening voor cliënten.

Bij de vaststelling van het Wmo-beleidsplan 2012-2015 Zwijndrechtse Waard is aangegeven dat het doel is om de activiteiten uit dit Wmo-beleidsplan budgettair neutraal uit te voeren.

Over de afgelopen jaren volgt de uitvoering van de Wmo de onderstaande kostenontwikkeling (deze cijfers en analyse van de autonome groei zijn beschikbaar gesteld vanuit de SDD). Na een aanvankelijke groei van de kosten vanaf 2007 met gemiddeld 5%, wordt met name vanaf 2011 gestuurd op het terugdringen van de kosten Wmo.

	2007	2008	2009	2010	2011**	2012**
HH natura SDD*	€ 21.253.916	€ 20.780.420	€ 23.182.000	€ 25.454.363	€ 25.988.000	€ 25.126.033
ex WVG SDD	€ 10.872.000	€ 12.133.000	€ 12.939.000	€ 13.461.701	€ 11.476.000	€ 9.492.961
totaal lasten SDD	€ 32.125.916	€ 32.913.420	€ 36.121.000	€ 38.916.064	€ 37.464.000	€ 34.618.994
autonome groei	0%	2%	10%	8%	nvt	nvt
ex WVG Zwijndrecht	€ 1.781.493	€ 1.885.051	€ 2.326.846	€ 2.540.631	€ 2.090.298	€ 1.798.471
Uitvoeringskosten***	€ 357.698	€ 430.842	€ 506.089	€ 544.827	€ 869.642	€ 876.279

* Geen onderverdeling naar gemeenten door financiering obv solidariteitsprincipe “samen trap op samen trap af”

** In de uitgaven HH 2011 is een bedrag opgenomen van € 1.089.000 opgenomen als zijnde uitgaven voorgaande jaren.

Deze lasten zijn tlv reserve Wmo gebracht.

In de uitgaven 2012 is een bedrag opgenomen van € 238.155 als zijnde uitgaven voorgaande jaren.

Voorgesteld wordt deze lasten tlv reserve te brengen.

*** In 2011 zijn de uitvoeringskosten volgens een nieuwe methodiek verdeeld over de verschillende programma's.

De gemiddelde autonome groei over de jaren 2007-2010 bedroeg 5%

De stijging in de kosten wordt volgens toelichting van de SDD enerzijds veroorzaakt door een toename van het aantal gebruikers van een voorziening (zo is voor Zwijndrecht tot en met 2011 een toename in de huishoudelijke hulp zichtbaar) en anderzijds door de kosten van de voorzieningen, onder andere door de jaarlijkse indicering op de inkooptarieven voor ondersteuning.

Een analyse van de ontwikkeling van het gebruik van voorzieningen en het kostenniveau van de voorziening op basis van de beschikbaar gestelde informatie en overzichten uit de jaarstukken van de GRD, levert het onderstaande beeld op:

Op het niveau van Drechtsteden is het beroep op de voorzieningen over de jaren 2008-2011 als volgt:

Drechtsteden

OMSCHRIJVING	2008	2009	2010	2011
HUISHOUDELIJKE ONDERSTEUNIG	8150	8400	8513	8746
Jaarlijkse ontwikkeling HO		3%	1%	3%
PARKEERPLAATS	nb	nb	nb	nb
ROLSTOEL	3900	3850	3883	3725
VERVOER	17400	17800	18364	17443
WOON	3150	3150	3277	2180
Totaal hulpmiddelen	24450	24800	25524	23348
Jaarlijkse ontwikkeling hulpmiddelen		1%	3%	-9%
Totaal aantal voorzieningen	32600	33200	34037	32094
Jaarlijkse ontwikkeling voorzieningen		2%	3%	-6%

Voor Zwijndrecht zijn de percentages voor de jaarlijkse ontwikkeling de volgende:

Zwijndrecht

OMSCHRIJVING	2008	2009	2010	2011	2012
HUISHOUDELIJKE ONDERSTEUNIG	1519	1544	1564	1588	1570
Jaarlijkse ontwikkeling HO		2%	1%	2%	-1%
PARKEERPLAATS	133	85	53	16	14
ROLSTOEL	576	569	560	540	535
VERVOER	2607	2695	2816	2851	2822
WOON	576	546	556	486	437
Totaal hulpmiddelen	3892	3895	3985	3893	3808
Jaarlijkse ontwikkeling hulpmiddelen		0%	2%	-2%	-2%
Totaal aantal voorzieningen	5411	5439	5549	5481	5378
Jaarlijkse ontwikkeling voorzieningen		1%	2%	-1%	-2%

Voor de kosten op het niveau van Drechtsteden en op het niveau van Zwijndrecht zijn de jaarlijkse ontwikkelingen als volgt (op basis van de tabel aan het begin van deze paragraaf):

Jaar	2009	2010	2011	2012
Jaarlijkse ontwikkeling HO	12%	10%	2%	-3%
Jaarlijkse ontwikkeling Hulpmiddelen Drechtsteden	7%	4%	-15%	-17%
Jaarlijkse ontwikkeling Hulpmiddelen Zwijndrecht	23%	9%	-18%	-14%
Jaarlijkse ontwikkeling uitvoeringskosten	17%	8%	60%	1%

Samengevat ontstaat het volgende beeld waarbij de ontwikkeling in kosten geen gelijke tred houdt met de ontwikkeling in het gebruik:

	2009	2010	2011
Kosten HO	12%	10%	2%
Gebruik HO	3%	1%	3%
Kosten Hulpmiddelen Drechtsteden	7%	4%	-15%
Gebruik Hulpmiddelen Drechtsteden	1%	3%	-9%
Kosten Hulpmiddelen Zwijndrecht	23%	9%	-18%
Gebruik hulpmiddelen Zwijndrecht	0%	2%	-2%
Jaarlijkse ontwikkeling uitvoeringskosten	17%	8%	60%

In de jaarstukken zoals deze in de Drechttraad zijn besproken, is geen nadere analyse aangetroffen over waarom de kosten en het gebruik van voorzieningen geen gelijke ontwikkeling laten zien en wat daarvan de consequenties zijn.

Geconstateerd kan worden dat de door de SDD aangegeven autonome groei van 5% zich op basis van de aantallen die wij ontvangen hebben niet in deze mate heeft voorgedaan in de afgelopen periode, ook voordat besparingsmaatregelen zijn genomen. Wel kan worden vastgesteld dat het budget sterk is gegroeid in de afgelopen periode.

Bijlage 2: Geraadpleegde documentatie

- Wet maatschappelijke ondersteuning, Ministerie VWS, 29 juni 2006
- Regeerakkoord VVD – PvdA (Bruggen slaan), 29 oktober 2012
- Brief VNG t.b.v. begrotingsbehandeling VWS - 26 november 2012
- Nieuwsbrief VNG-project De Kanteling, nummer 1, juni 2009
- Beleidskader Wmo Drechtsteden, 30 juni 2006
- Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, inwerkingtreding 8 maart 2006, huidige versie 8.0
- Raadvraag van fractie D66 (A.J.Willemstein) inzake WMO-mandaat - regionaal voorstel invoering eigen bijdrage WMO voorzieningen (14 februari 2011)
- Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden (incl. toelichting), 21 maart 2007
- Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden (incl. toelichting 4 december 2012
- Voorstel Drehtraad 4 december 2012, Basistarieven huishoudelijke ondersteuning Wmo
- Beleidsplan Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2008-2011 voor de Zwijndrechtse Waard, Maart 2008
- Beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning 2012-2015 voor de Zwijndrechtse Waard (inclusief toelichting), 15 mei 2012
- Regionaal Meerjarenprogramma Drechtsteden 2011-2014 (Samen Stad in uitvoering), oktober 2010
- Adviesnota 2011-10023 Plan van aanpak Kanteling Drechtsteden, 17 mei 2011
- Plan van aanpak 'De Kanteling', versie 13 december 2010
- Voortgang plan van aanpak 'De Kanteling', 2012-2
- KTO-onderzoek Wmo Drechtsteden 2011.
- De Kanteling: draagvlak en invulling, november 2011.
- Jaarplan SDD 2008, 12 december 2007
- Jaarrekening GRD 2009, 16 juni 2010
- Begroting GRD 2010, 17 juni 2009
- Begrotingswijziging GRD 2010, 16 juni 2010
- Jaarrekening GRD 2010, 13 mei 2011
- Begroting GRD 2011, 16 juni 2010
- Notitie Eigen bijdrage WMO, 1 februari 2011
- Bezuinigingsvoorstellen SDD, 5 april 2011
- Bezuinigingsvoorstellen SDD contextnotitie, 10 mei 2011 Geactualiseerde begroting GRD 2011, versie 19 november 2010
- Jaarstukken 2011, Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, Versie 21 mei 2012
- Begroting GRD 2012, 13 mei 2011
- Geactualiseerde begroting GRD 2012, 10 januari 2012
- Begroting GRD 2013, 21 mei 2012
- Geactualiseerde begroting GRD 2013, 13 november 2012

Bijlage 3: Verwerking ambtelijk wederhoor

Tijdens het ambtelijk wederhoor is een aantal opmerkingen gemaakt die expliciet niet verwerkt zijn. Deze worden hier weergegeven inclusief motivatie waarom geen verwerking heeft plaatsgevonden.

Bevoegdhedenverdeling gemeenteraad-Drechtraad

Tekst uit rapport: "Aan de hand van vragen uit de raad, blijkt echter dat bevoegdheden voor besluitvorming over prestatieveld 6 ter discussie worden gesteld. Met name daar waar het de verbinding met het door de raad vastgestelde Wmo-beleidsplan betreft." (pagina 11)

Opmerking uit ambtelijk hoor/wederhoor: "Feitelijk impliceert dit dat de Gemeenteraad de in de Gemeenschappelijke Regeling vastgelegde bevoegdheden ter discussie stelt."

Reactie rekenkamercommissie: de tekst is niet aangepast, aangezien voldoende duiding wordt gegeven aan het punt van discussie, de aansluiting tussen prestatieveld 6 (bevoegdheid Drechtraad) en de gemeentelijke bevoegdheden (w.o. beleidsplan Wmo).

Kaderstelling

Tekst uit rapport: "In de begroting wordt geen expliciete kaderstelling van de Drechtraad gevraagd op de wijze waarop de taakstellingen moeten worden gerealiseerd. In de jaarrekening 2011 is wel aangegeven welke maatregelen hiervoor uiteindelijk ingezet zijn." (pagina 14)

Opmerking uit ambtelijk hoor/wederhoor: "De Drechtraad gaat over de kaders, het Drechtstedenbestuur over de wijze waarop die kaders worden gerealiseerd. Indien het Drechtstedenbestuur dit noodzakelijk acht kan zij de Raad bij de nadere uitwerking betrekken. De begroting is hiervoor niet de juiste plaats."

Reactie rekenkamercommissie: De tekst is niet aangepast, aangezien de begroting zeker een plaats is om kaders te stellen, met name wanneer deze betrekking hebben op de financiële kaders, doelstellingen en randvoorwaarden. Aangezien het om bezuinigingen gaat is dat hier ook aan de orde. Het is aan de Drechtraad zelf welke kaders deze aan het Drechtstedenbestuur meegeeft.

Autonome groei

Tekst uit rapport: "In de jaarstukken van de GRD over 2011 werd gerapporteerd over een autonome groei van de kosten van 5%." (pagina 14)

Opmerking uit ambtelijk hoor/wederhoor: "De autonome groei is berekend over de periode 2007 t/m 2010, in het onderstaande vergelijkt de Rekenkamer dit met de periode 2009 t/m 2011. Bovendien is die groei berekend over het totaal aan uitgaven, niet de uitgaven op voorzieningenniveau."

Tekstsuggestie: "Deze groei was berekend op basis van de ontwikkeling van de totale kosten over de periode 2007 tot en met 2012."

Reactie rekenkamercommissie:

De SDD licht bovenstaande in de jaarrekening zelf niet toe. Het woord "autonome groei" suggereert met name een groeiend beroep op voorzieningen, niet zozeer een groei van het budget als gevolg van inkooprijzen. Daarom heeft de rekenkamercommissie gemeend de daadwerkelijke trend over de afgelopen jaren uiteen te zetten. Daarom is de tekstsuggestie niet overgenomen.

Prijseffect meer dan de inflatie

Tekst uit rapport: "In het bijzonder de kosten voor huishoudelijke ondersteuning stijgen veel sneller dan het gebruik en ook veel sneller dan op grond van de normale inflatie verwacht mag worden." (pagina 15)

Opmerking uit ambtelijk hoor/wederhoor: "In zijn algemeenheid kan niet worden gesteld dat de kosten van WMO voorzieningen alleen gekoppeld zijn aan de inflatieverwachting.

Bovendien:

1. In het jaarverslag SDD 2010 is vermeld dat in de uitgaven WMO HH een bedrag van € 0,9 miljoen is opgenomen ter dekking van het aandeel SDD in de bezuïgingen GRD-taakstelling (Brede Doorlichting).

M.a.w. dit bedrag is dus niet uitgegeven aan WMO voorzieningen en mag daarom niet worden meegenomen in de vergelijking van de Rekenkamer van de ontwikkeling kosten WMO en verloop klantenaantallen.

2. Tevens hebben in het jaarverslag SDD 2010 vermeld dat in de uitgaven WMO HH 2010 een bedrag van € 220.000 is opgenomen aan uitgaven over voorgaande jaren. Ook in het jaarverslag SDD 2011 is vermeld dat in de uitgaven WMO HH 2011 een bedrag van € 1,1 miljoen is opgenomen aan uitgaven over voorgaande jaren.

Om de kostenontwikkeling WMO en verloop klantbestand te kunnen vergelijken zouden deze kosten (her) verdeeld moeten worden naar de jaren waarop ze feitelijk betrekking hebben.”

Tekstsuggestie: “Deze groei was berekend op basis van de ontwikkeling van de totale kosten over de periode 2007 tot en met 2012.”

Reactie rekenkamercommissie:

De voornaamste intentie van de rekenkamercommissie is om vast te stellen dat het daadwerkelijk beroep in de laatste jaren slechts in beperkte mate bijgedragen heeft aan de kostenontwikkeling. De ontwikkeling van andere factoren lijkt veel dominanter. Zoals in de ambtelijke reactie aangegeven worden de bedragen op jaarbasis ook beïnvloed door incidentele lasten en zou het zuiverder zijn als de lasten verdeeld werden naar de jaren waarop ze daadwerkelijk betrekking hebben. In bovengenoemde verklaring blijkt dat voor zowel 2010 als 2011 1,1 miljoen te zijn. Ook in 2009 zijn lasten genomen die feitelijk betrekking hadden op 2008, hoewel de exacte omvang daarvan niet vermeld wordt. Dit betekent dat – hoewel de samenstelling wisselt – er ieder jaar dergelijke incidentele bedragen zijn. Omdat dit de afgelopen drie jaar ieder jaar optreedt blijft ook in dit geval van belang overige factoren in ogenschouw te nemen als verklaring voor de kostenstijging, zoals indexering. In de hoofdtekst is een beperkte tekstaanpassing opgenomen.

Uitvoeringskosten

Tekst uit rapport: “Ook de ontwikkeling van de uitvoeringskosten is zeer fors en is mede ontstaan door een andere verrekeningsmethodiek van de verschillende diensten die de SDD levert. Ook hierop wordt geen analyse toegepast in de informatie aan de Drechtraad.”

(pagina 16)

Opmerking uit ambtelijk hoor/wederhoor: “Het (vermelden van het) toerekenen van apparaatskosten aan programma’s gebeurt pas sinds 2012 in de jaarrekening. Tot die tijd werd uitsluitend gerapporteerd over het totale apparaat en was er geen afwijking om over te rapporteren. De cijfers die de Rekenkamer van de SDD op aanvraag heeft ontvangen over 2011 hebben wel betrekking op de nieuwe methodiek, maar niet op de rapportage aan de Raad. Daarom viel er in de verantwoording aan de Raad niets te “analyseren”.”

Reactie rekenkamercommissie:

De rekenkamercommissie deelt deze constatering niet. De cijfers geven voldoende aanleiding voor een inhoudelijke analyse, dat ze in eerdere jaren niet vermeld werden doet daarin niet ter zake.

Business case

Tekst uit rapport: “Consulenten zijn reeds eind 2011 opgeleid om op deze gekantelde wijze het gesprek te voeren en passen deze werkwijze toe. Deze werkwijze is arbeidsintensief en vergt zoals aangegeven ook een gemiddeld hoger niveau van de consulenten. Dat is een bewuste keuze die ook kostenconsequenties heeft, echter wij hebben geen “business case” aangetroffen, anders gesteld: geen onderbouwing van de kosteneffecten, ook zijn de kosteneffecten niet in relatie gebracht tot eventuele inverdieneffecten danwel anderszins een zakelijke rechtvaardiging”

Opmerking uit ambtelijk hoor/wederhoor: “Het invoeren van de nieuwe processen per 1-4-2013 is onderbouwd met een business case die door het MT SDD is vastgesteld. Begin 2013

is deze geupdate en is een besparing van 19,5% voorzien. De kosten van de nieuwe organisatie is € 582 hoger dan de bestaande bezetting op de functieschalen.”

Reactie rekenkamercommissie:

De onderbouwing van deze business case heeft de rekenkamercommissie niet nader bestudeerd, maar belangrijker is dat deze niet bestuurlijk gedeeld is, maar alleen ambtelijk. Een tekst met die strekking is opgenomen in de tekst.

De bestuurlijke behandeling van de kanteling

Tekst uit rapport: “In de (beleids)ontwikkelingen rondom het project de kanteling is de Drechtraad voornamelijk geïnformeerd en bij de besluitvorming over de nieuwe verordening voorzieningen op 4 december 2012 voor het eerst formeel betrokken in de besluitvorming .”

Opmerking uit ambtelijk hoor/wederhoor: “Dit roept de vraag op hoe de Rekenkamer aankijkt tegen de rol van de Carrousel binnen het Drechtstedenlijke besluitvormingsproces.”

Reactie rekenkamercommissie:

Dat is een punt voor conclusies en aanbevelingen.

Bijlage 4: Tijdslijn informatievoorziening en besluitvorming Wmo

Datum	Landelijk	Zwijndrechtse raad <u>Prestatieveld 1 t/m 5⁵⁷</u>	Drechtraad <u>Prestatieveld 6</u>	Drechtstedenbestuur <u>Prestatieveld 6</u>	SDD <u>Prestatieveld 6</u>
28-6-2006			Bespreking beleidskaders Wmo (zijn vervolgens door gemeenteraden vastgesteld)		
1-1-2007	Invoering Wmo				
21-3-2007			Vaststelling verordening Wmo		
24-4-2007		Bespreking Bestuursopdracht Wmo beleidsplan Zwijndrechtse Waard			
13-5-2008		Vaststelling Wmo- beleidsplan Zwijndrechtse Waard 2008-2011			
12-1-2009				Bespreking Evaluatierapport Wmo	
17-6-2009			Vaststelling aangepaste verordening Wmo (hamerstuk)		
11-1-2010				Bespreking doorlichting Wmo Individuele Voorzieningen	
7-12-2010			Vaststelling rMJP 2011- 2014 met uitvoerings- programma voor kanteling		
21-9-2010					Bespreking visie

⁵⁷ Prestatieveld 6 is onderdeel GRD en prestatieveld 7,8 en 9 valt onder centrumgemeente Dordrecht

Datum	Landelijk	Zwijndrechtse raad Prestatieveld 1 t/m 5 ⁵⁷	Drechtraad Prestatieveld 6	Drechtstedenbestuur Prestatieveld 6	SDD Prestatieveld 6
					Zelfstandig meedoen
4-1-2011					Bespreking plan van aanpak kanteling Wmo.
1-2-2011			Carrousel eigen bijdrage per 1 juli 2011 (opinievormend)		
8-3-2011			Carrousel eigen bijdrage per 1 juli 2011 (beantwoorden van vragen)		
5-4-2011			Carrousel bezuinigings- voorstellen SDD (o.a. kanteling, verschuiving HH2 HH1, rolstoelpool, eigen bijdrage)		
17-5-2011		Raad per brief geïnformeerd over plan van aanpak Kanteling Drechtsteden			
1-8-2011				Aanstelling projectleider kanteling Wmo- Drechtsteden	
8-9-2011				Vaststelling Plan van aanpak Kanteling Wmo	
1-10-2011					Doorberekening eigen bijdrage
2 ^e helft 2011					Scholing consultants in het voeren van 'Het Gesprek' ivm de kanteling
4-10-2011			Carrousel presentatie 'De Kanteling'		

Datum	Landelijk	Zwijndrechtse raad Prestatieveld 1 t/m 5 ⁵⁷	Drechtraad Prestatieveld 6 (informerend)	Drechtstedenbestuur Prestatieveld 6	SDD Prestatieveld 6
13-3-2012		Carrousel over Wmo-beleidsplan Zwijndrechtse Waard 2012-2015			
6-3-2012			Carrousel beleidsaanpassing Wmo, Inclusief voortgang plan van aanpak Kanteling		
27-3-2012		Carrousel over Wmo-beleidsplan Zwijndrechtse Waard 2012-2015 ⁵⁸			
3-4-2012			Carrousel beleidsaanpassing Wmo, Inclusief voortgang plan van aanpak Kanteling		
29-5-2012		Vaststelling (aangepast) Wmo- beleidsplan 2012- 2015 ⁵⁹			
6-11-2012			Carrousel 'gekantelde' verordening Wmo (opiniërend)		
4-12-2012			Vaststelling 'gekantelde'		

⁵⁸ Het onderwerp is van de agenda gehaald in afwachting van de regionale ontwikkelingen en komt t.z.t. terug als raadsvoorstel in de carrousel.

⁵⁹ Het aangepaste Wmo-beleidsplan richt zich uitsluitend op de prestatievelden 1 tot en met 5 en de lokale aansluiting met de prestatievelden 7, 8 en 9 (waarvoor de centrumgemeente verantwoordelijk is). Ten aanzien van prestatievelid 6 wordt de regionale discussie over de invoering van de Kanteling met betrekking tot de individuele voorzieningen afgewacht.

Datum	Landelijk	Zwijndrechtse raad Prestatieveld 1 t/m 5⁵⁷	Drechtraad Prestatieveld 6	Drechtstedenbestuur Prestatieveld 6	SDD Prestatieveld 6
			verordening Wmo		
4-12-2012			Vaststelling basistarieven en gewijzigde aanpak huishoudelijke ondersteuning Wmo		
20-12-2012				Vaststelling nieuwe beleidsregels maatschappelijke ondersteuning	

Bijlage 5 – Rapportage enquête onder WMO-gebruikers

Rapportage Cliëntenonderzoek Wmo, April 2013 (als afzonderlijke bijlage toegevoegd)