

Beleidsevaluatie toegang tot ondersteuning en individuele Wmo- voorzieningen

Rekenkamer Ouder-Amstel

Eindrapport

Rekenkamer Ouder-Amstel



Onderzoekers:

Dr. J. (Joost) Fledderus

R. (Rembrandt) Rowaan MSc

Drs. M. (Maaïke) van Elteren

Contactpersoon:

R. (Rembrandt) Rowaan (ambtelijk secretaris rekenkamer)

T. 06 165 093 18

E. rembrandt@necker.nl

Datum:

22-09-2016

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Onderzoeksverantwoording	2
1.1 / Aanleiding	2
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	2
1.3 / Onderzoeksuitvoering	3
1.4 / Leeswijzer	3
2 Centrale boodschap	5
2.1 / Introductie	5
2.2 / Conclusies	5
2.3 / Aanbevelingen	7
3 Reactie college van B&W	8
Nota van bevindingen	1
1 Doelen en uitgangspunten beleid	2
1.1 / Introductie	2
1.2 / Gemeentelijk beleid toegang Wmo: beleidsplan Wmo 2015-2018	3
1.3 / Vertaling Wmo-beleidskader in de programmabegroting	6
1.4 / Vertaling van het gemeentelijk beleid in verordening en beleidsregels	6
2 Uitvoering	8
2.1 / Introductie	8
2.2 / Toegangspoorten ondersteuning en individuele voorzieningen	8
2.3 / Aansturing van het ZAP door de gemeente	9
2.4 / Werkproces ZAP in relatie tot de beleidsuitgangspunten	12
2.5 / Aandachtspunten uitvoering ZAP	12
2.6 / Aandachtspunten bij de overgang naar DUO+	14
3 Monitoring en informatievoorziening	16
3.1 / Introductie	16
3.2 / Zicht op resultaten beleid en doelbereik	16
3.3 / Informatievoorziening aan de raad	17
Bijlage: bronnen	19

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van taken binnen het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Sinds 1 januari 2015 hebben gemeenten in het kader van de Wmo extra taken gekregen op het gebied van voorzieningen die voorheen geregeld waren in de AWBZ (rijksoverheid). Ook is het de verantwoordelijkheid van gemeenten om de toegang tot (maatschappelijke) ondersteuning en individuele gemeentelijke voorzieningen (zoals huishoudelijke hulp, woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen) voor inwoners te regelen.

Sinds eind 2014 is het Zorgadviespunt Ouder-Amstel (ZAP) operationeel, een nieuwe naam voor het bestaande CJG/Wmo-loket. Het ZAP, dat uitgevoerd wordt door welzijnsorganisatie Coherente, verstrekt informatie en advies rondom de Wmo (en jeugdhulpvraagstukken) en geeft toegang tot alle maatwerkvoorzieningen. Vanaf 1 januari 2017 zal het ZAP worden verzorgd door DUO+, de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van de gemeenten Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel. Dit leidt tot de volgende vragen: in welke mate zijn de gemeentelijke beleidsdoelen gerealiseerd op het gebied van toegang tot ondersteuning en voorzieningen; op welke manier vervult het ZAP hier een rol in; en welke kansen en risico's doen zich voor en welke lessen kunnen worden geformuleerd voor de toekomst?

Voor dit onderzoek zijn enkele bevindingen uit het rekenkameronderzoek van 2015 relevant. In dit onderzoek naar de beleidscyclus kwam naar voren dat het college zijn beleidsdoelstellingen beter navolgbaar dient te maken voor de raad, terwijl de raad belangrijke stappen kan zetten op het gebied van kaderstelling, monitoring en evaluatie.¹ Het huidige onderzoek tracht daarom te komen tot aandachtspunten voor raad en college waar rekening mee kan worden gehouden bij het opstellen en realiseren van beleid op het gebied van toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen. Het onderzoeksonderwerp is 22 februari 2015 besproken met de verschillende fracties gedurende hun fractievergaderingen.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

De rekenkamer wil met het onderzoek bijdragen aan inzicht bij de raad in de mate waarin gemeentelijke doelen op het gebied van toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen binnen de Wmo worden gerealiseerd, welke kansen en risico's zich voordoen en welke lessen getrokken kunnen worden voor de toekomst. Het gaat in dit onderzoek specifiek om de *toegang* tot ondersteuning en individuele voorzieningen binnen de Wmo en niet om de uitvoering van de gehele Wmo.

De volgende vraag staat centraal:

In hoeverre zijn de gemeentelijke doelen op het gebied van toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen binnen de Wmo in Ouder-Amstel gerealiseerd en tot welke lessen leidt dit voor de toekomstige uitvoering?

¹ Meten is weten: onderzoek naar de beleidscyclus bij handhaving en inkoop & aanbesteding. December 2015.

Deze hoofdvraag valt uiteen in verschillende deelvragen.

Beleid

- 1 Wat is het gemeentelijk beleid (doelen en uitgangspunten) op het gebied van toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen binnen de Wmo?

Uitvoering

- 2 Op welke wijze vertaalt de gemeente de beleidsuitgangspunten in de aansturing van het ZAP (Coherente)?
- 3 Op welke wijze geeft het ZAP uitvoering aan de gemeentelijke doelen en uitgangspunten op het gebied van toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen binnen de Wmo?

Monitoring en informatievoorziening

- 4 In welke mate heeft de gemeente zicht op de resultaten van beleid en uitvoering?
- 5 Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de resultaten van beleid en uitvoering?

Kansen, risico's en lessen

- 6 Welke kansen en risico's zijn te benoemen voor doelbereik? En welke lessen kunnen getrokken worden voor de toekomst?

1.3 / Onderzoeksuitvoering

Op 22 april 2016 stuurde de rekenkamer de onderzoeksopzet voor dit onderzoek naar de raad. Het startgesprek vond plaats op 2 juni 2016. Tijdens dit startgesprek is het onderzoek toegelicht en een eerste informatieverzoek neergelegd.

De rekenkamer verrichtte haar werkzaamheden in de periode juni-juli 2016. Het startpunt van het onderzoek was 1 januari 2015 toen de nieuwe Wmo van kracht werd. De overgang van de uitvoering van het ZAP door Coherente naar DUO+ is voor zover mogelijk betrokken in het onderzoek. Het onderzoek is begonnen met een analyse van de landelijke en gemeentelijke beleidskaders. Vervolgens zijn interviews gehouden met de bestuurlijk verantwoordelijke (portefeuillehouder zorg, Wmo en welzijn), ambtelijke vertegenwoordiging, de directeur van Coherente, twee zorgpartners (MEE Amstel en Zaan en Flexicura) en vertegenwoordigers van cliënten (leden van de Adviesraad Sociaal Domein). In bijlage 1 wordt weergegeven welke personen de rekenkamer sprak en welke documenten zijn geanalyseerd.

Op 29 juli 2016 is de Nota van bevindingen voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. Op 6 september 2016 ontving de rekenkamer de reactie in het kader van het ambtelijk wederhoor. De gemaakte opmerkingen zijn in het rapport verwerkt. Vervolgens is het rapport aangeboden voor bestuurlijk hoor. Op 22 september 2016 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie. Op dezelfde dag is het eindrapport naar de raad verzonden.

1.4 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen, namelijk de Bestuurlijke Nota en de Nota van bevindingen. De Bestuurlijke Nota begint met hoofdstuk 2 waarin de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen presenteert. In hoofdstuk 3 wordt de bestuurlijke reactie van het college van B&W weergegeven.

In de Nota van bevindingen staan de onderzoeksresultaten waarop de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen baseert. De Nota van bevindingen bestaat uit drie hoofdstukken. In hoofdstuk 1 worden de belangrijkste uitgangspunten geanalyseerd die door het college en de raad zijn vastgesteld op het gebied van toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen binnen de Wmo. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de organisatie van de toegang, waarna specifiek de aansturing en werkwijze van een belangrijke toegangspoort - het ZAP - in relatie tot de vastgestelde uitgangspunten worden geanalyseerd. Ook komt de overgang naar DUO+ hier aan bod. In het laatste hoofdstuk wordt beschreven hoe college en raad zicht houden op de resultaten die geboekt worden als het gaat om de toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen binnen de Wmo.

2 Centrale boodschap

2.1 / Introductie

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek centraal: *in hoeverre zijn de gemeentelijke doelen op het gebied van toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen binnen de Wmo in Ouder-Amstel gerealiseerd en tot welke lessen leidt dit voor de toekomstige uitvoering?* Bij de beantwoording van deze vraag heeft de rekenkamer de toekomstige uitvoering van de toegang tot (maatschappelijke) ondersteuning en individuele voorzieningen binnen de Wmo door DUO+ nadrukkelijk in het oog gehouden. De ervaringen die de gemeente de afgelopen jaren heeft opgedaan met Coherente als uitvoerder van het Zorgadviespunt (het toegangsloket) kunnen de gemeente helpen om vorm te geven aan de nieuwe situatie. Uit het onderzoek blijkt een grote tevredenheid met de uitvoering door Coherente. Het is aan de gemeente om deze tevredenheid ook in DUO+-verband te behouden. De rekenkamer doet in dit hoofdstuk suggesties die hier aan kunnen bijdragen. Ook geeft de rekenkamer in dit hoofdstuk aandacht aan de geconstateerde risico's voor het doelbereik, waarbij er voor de gemeente kansen liggen om in de relatie met DUO+ deze risico's te beperken.

2.2 / Conclusies

1 De beleidsuitgangspunten op het gebied van toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen komen voldoende tot uitdrukking in de uitvoering van het Zorgadviespunt.

De gemeente heeft een aantal uitgangspunten en doelen geformuleerd op het gebied van toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen binnen de Wmo. Belangrijke uitgangspunten zijn eigen kracht, integraliteit, nabijheid, keuzevrijheid en kwaliteit. In de subsidieverstrekking aan Coherente heeft het college deze uitgangspunten niet helder vertaald in afspraken over resultaten of prestaties. De uitgangspunten komen evenwel goed tot uitdrukking in de *uitvoering* van het Zorgadviespunt door Coherente. Zo volgen de werkinstructies voor medewerkers van het Zorgadviespunt de beleidskaders. Dat betekent onder andere dat de Zelfredzaamheid-matrix een standaardinstrument is waarmee tijdens het keukentafelgesprek een integraal beeld van de ondersteuningsbehoefte van cliënten wordt ontwikkeld. De cliënt wordt in het proces gewezen op de keuze tussen zorg in natura en pgb, waardoor de keuzevrijheid van de cliënt wordt benadrukt. De werkinstructies worden in de praktijk gevolgd door de medewerkers van het Zorgadviespunt. Partnerorganisaties en cliëntvertegenwoordigers beschouwen het Zorgadviespunt bovendien als laagdrempelig, vinden de medewerkers benaderbaar en waarderen de 'korte lijntjes'.

Welzijnsinstelling Coherente is een organisatie die is ingebed in de Ouder-Amstelse samenleving. De stichting is bekend met lokale partners op het gebied van welzijn en zorg en werkt met hen samen om de participatie van inwoners van Ouder-Amstel te bevorderen. De kennis van de sociale kaart van de gemeente draagt bij aan de organisatie van passende ondersteuning voor cliënten. De verbinding met het eigen aanbod van Coherente van algemene voorzieningen stimuleert de inzet van preventieve ondersteuning. De positie van Coherente heeft daardoor een meerwaarde voor het realiseren van de beleidsuitgangspunten van de gemeente Ouder-Amstel.

2 De rekenkamer benoemt drie risico's voor de toegang tot passende ondersteuning en individuele voorzieningen.

- a. hoge werkdruk bij medewerkers Zorgadviespunt staat op gespannen voet met maatwerk;
- b. cliënten zijn onvoldoende bekend met het recht op cliëntondersteuning;
- c. de opdrachtverstrekking aan DUO+ voor de uitvoering van het Zorgadviespunt wordt door de raad onvoldoende benut als sturingsinstrument.

Ad a. Medewerkers van het Zorgadviespunt ervaren een hoge werkdruk, zo blijkt uit interviews en het jaarverslag van Coherente over 2015. Ook partnerorganisaties en cliëntvertegenwoordigers merken dat medewerkers van het Zorgadviespunt het erg druk hebben. Aanhoudende werkdruk kan volgens betrokkenen (inclusief het college, Coherente en cliëntvertegenwoordigers) leiden tot een spanning met de ambitie om voor elke inwoner die een ondersteuningsbehoefte heeft maatwerk te leveren en de vraag integraal te benaderen aan de hand van keukentafelgesprekken - dit is immers een tijdrovende en kostbare inspanning. Hoewel het college een extra eenmalige subsidie van 50.400 euro voor de uitbreiding van de capaciteit heeft verstrekt, vraagt de werkdruk in relatie tot het leveren van maatwerk blijvende aandacht.

Ad b. Het bekend maken en mogelijk maken van cliëntondersteuning (zoals dat wettelijk bepaald is) ziet de gemeente als een belangrijk element in de toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen binnen de Wmo. Cliënten kunnen zo worden geholpen worden om vragen domeinoverstijgend en 'levensbreed' te bekijken. Uit dit onderzoek blijkt dat de mogelijkheid tot cliëntondersteuning nog niet altijd bekend is bij cliënten. In het cliëntervaringsonderzoek van 2015 geeft slechts een tiende van de ondervraagde cliënten aan op de hoogte te zijn van het feit dat ze gebruik kunnen maken van een onafhankelijke cliëntondersteuner. Ook geven partnerorganisaties en cliëntvertegenwoordigers aan dat - ondanks de veronderstelde onderbenutting - met de beschikbare uren niet altijd de gewenste cliëntondersteuning geleverd kan worden. Wanneer cliëntondersteuning onvoldoende benut wordt, leidt dit tot het risico dat vragen van cliënten niet altijd domeinoverstijgend en levensbreed worden bekeken.

Ad c. Ouder-Amstel heeft alle beheer- en uitvoeringstaken overgedragen aan de Gemeenschappelijke Regeling DUO+. In de Gemeenschappelijke Regeling zijn de taken opgedeeld in twee pakketten, waar de uitvoeringstaken in het sociaal domein onder vallen. Het college heeft de taken op het gebied van toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen niet uitgewerkt in de opdrachtverstrekking aan DUO+. Bovendien is de dienstverleningsovereenkomst 2016 tussen gemeente Ouder-Amstel en DUO+ alleen in concept vastgesteld door de raad.

3 Het college informeert de raad onvoldoende over de mate waarin doelen op het gebied van toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen binnen de Wmo worden gerealiseerd.

Het college koppelt de verantwoording over de uitvoering van het beleid onvoldoende expliciet aan de doelen op het gebied van toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen. In de programmabegroting is bijvoorbeeld geen vertaalslag van de uitgangspunten van het Wmo-beleid opgenomen. Het college rapporteert niet over de ambities op het gebied van klantvriendelijkheid, laagdrempeligheid, maatwerk, integraliteit, preventie en keuzevrijheid. Hierdoor zijn er ook geen indicatoren gedefinieerd die betekenisvol zijn en zicht geven op prestaties of resultaten. De gemeente heeft wel de beschikking over monitoringsinformatie, bijvoorbeeld door jaarlijks cliëntervaringsonderzoek, gegevens die gepresenteerd worden in de monitor Sociaal Domein en aanvullende gegevens van Coherente. Aan deze monitoringsinformatie wordt echter nog onvoldoende duiding gegeven door het college doordat de informatie

niet gerelateerd wordt aan de gemeentelijke uitgangspunten of doelstellingen. Daarmee blijft deze informatie als sturingsinstrument onbenut.

Naar aanleiding van het vaststellen van het beleidsplan Wmo 2015-2018 heeft de raad het initiatief genomen tot het opstellen van kwantitatieve prestatie-indicatoren voor het Wmo-beleid. Dit heeft geleid tot een concepttabel met prestatie-indicatoren, die al beter aansluiten op de beleidsuitgangspunten en de raad daarmee in staat stellen om zicht te krijgen op doelrealisatie.

2.3 / Aanbevelingen

Op basis van de conclusies doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

1 Houd in de aansturing van DUO+ aandacht voor de beleidsuitgangspunten voor de toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen.

Voor de sturing op doelrealisatie is het van belang dat de werkwijze van het Zorgadviespunt ook bij de overgang naar DUO+ aan blijft sluiten op de beleidsuitgangspunten. Onder andere een heldere vertaling van de beleidsuitgangspunten in een dienstverleningsovereenkomst is daarbij cruciaal. Ook de verbinding van DUO+ met preventieve ondersteuning vraagt in de aansturing aandacht.

2 Maak met het college afspraken over de wijze waarop het college omgaat met de risico's voor de toegang tot passende ondersteuning en individuele voorzieningen. Spreek ook af op welk moment het college hierover rapporteert.

De risico's van hoge werkdruk en onbekendheid van cliëntondersteuning verdienen in ieder geval aandacht.

3 Verzoek het college de informatievoorziening over toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen te verbeteren door beschikbare gegevens van duiding te voorzien.

De raad kan het college verzoeken om bij de duiding van beschikbare gegevens rekening te houden met de prestatie-indicatoren die door de raad zijn opgesteld.

3 Reactie college van B&W



Rekenkamer Ouder-Amstel
Woudenbergseweg 50
3953 MH Maarsbergen

Behandeld door
dhr. H.J. Kempers
Telefoon
(020) 496 21 21
E-mail
gemeente@ouder-amstel.nl
Uw brief

Ons kenmerk

Bijlage(n)

Verzonden

Betreft
bestuurlijke reactie rekenkamer onderzoek

Ouderkerk aan de Amstel
12 september 2016

Geachte mevrouw van Elteren,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de door u uitgevoerde beleidsevaluatie toegang tot ondersteuning en individuele WMO-voorzieningen. Wij willen u danken dat ons de mogelijkheid wordt geboden om onze visie op uw aanbevelingen en de inhoud van het rapport te geven.

Algemene reactie

De toegang tot maatwerkvoorzieningen is een belangrijk onderdeel van de Wmo. In het Wmo-beleidsplan 2015 t/m 2018 zijn hiervoor de beleidskaders vastgelegd. Het rapport van de Rekenkamer geeft in grote lijnen een zorgvuldige en correcte weergave van de situatie rond de toegang tot ondersteuning en individuele Wmo-voorzieningen in Ouder-Amstel.

Aanbevelingen Rekenkamer

De genoemde aanbevelingen worden herkend en onderschreven door het college en zijn onderdeel van het ontwikkeling en veranderingsproces in het sociale domein.

Op een drietal punten heeft het college van B&W van Ouder-Amstel opmerkingen bij de beleidsevaluatie.

Verantwoording subsidie door Coherente

De Rekenkamer is van mening dat het jaarverslag van Coherente weliswaar verantwoording geeft van de besteding van de subsidie, maar geen zicht biedt op concrete resultaten.

Het college is van mening dat het feit dat alle inwoners terecht kunnen bij het Zorg Advies Punt (verder ZAP) en daar de behoefte aan ondersteuning zorgvuldig in kaart wordt gebracht en de ondersteuning die nodig is wordt toegekend en ingezet het resultaat is. Tevens zijn er afspraken gemaakt op basis van het beleid aan welke eisen dit moet voldoen. De kwaliteit van dit resultaat wordt gemeten via het door de gemeente uitgevoerde cliëntervaringsonderzoek. Voor het benoemen van expliciet te behalen resultaten of prestatie-indicatoren in de subsidiebeschikking is bewust niet gekozen, temeer niet

daar het hier niet om aanbestede werkzaamheden gaat maar om een subsidie. In het jaarverslag van Coherente wordt verslag gedaan van de uitgevoerde werkzaamheden en is tevens kwantitatieve informatie opgenomen.

Informatie aan burger over overgang ZAP van Coherente naar DUO+

In het rapport wordt ingegaan op wat de overgang naar Duo+ voor gevolgen heeft voor burgers (paragraaf 2.6). De toegang voor burgers naar maatwerkvoorzieningen is en blijft verlopen via het ZAP. Dit verandert niet voor burgers. Het feit dat de aansturing van het ZAP verschuift van Coherente naar DUO+ is voor burgers niet relevant. Het college informeert burgers daarom niet expliciet over deze wijziging in aansturing van het ZAP.

Verantwoording van college aan gemeenteraad

De Rekenkamer is van mening dat de Monitor Sociaal Domein die per kwartaal aan de gemeenteraad wordt verstrekt niet voorziet in een analyse en duiding van de cijfers. Hierdoor is het voor de gemeenteraad lastig om een beeld te vormen van de resultaten van beleid en doelbereik. Informatievoorziening aan de raad vindt plaats via diverse instrumenten (cliëntervaringsonderzoek, monitor sociaal domein, nieuwsbrieven) en is deels nog in ontwikkeling (zowel op landelijk als op regionaal/lokaal niveau). De resultaten van het cliëntervaringsonderzoek worden door het college ter informatie naar de gemeenteraad gestuurd. Voor zover de resultaten hier aanleiding toe geven wordt een duiding gegeven en verbetervoorstellen gedaan in het collegeadvies. Ook de per kwartaal naar de gemeenteraad gestuurde monitor sociaal domein wordt voorzien van duiding. Indien er op basis van de programmabegroting significante afwijkingen of relevante ontwikkelingen zijn wordt dit in de nieuwsbrieven gemeld aan de Raad. Inmiddels ligt bij de gemeenteraad een voorstel om als addendum bij het Wmo-beleidsplan een overzicht met prestatie-indicatoren vast te stellen. Hiermee wordt nadrukkelijk een verbinding gemaakt tussen beleidsdoelen en prestaties.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Ouder-Amstel,
de secretaris, de burgemeester,


L.J. Heijlman


M.T.J. Blankers-Kasbergen

Nota van bevindingen

1 Doelen en uitgangspunten beleid

1.1 / Introductie

In dit hoofdstuk worden de doelen en uitgangspunten van het gemeentelijk beleid op het gebied van toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) beschreven. Deze doelen en uitgangspunten vormen het beginpunt van dit rekenkameronderzoek aangezien in de latere hoofdstukken geanalyseerd wordt in hoeverre en op welke manier het beleid invulling krijgt in de uitvoeringspraktijk. Dit hoofdstuk begint met een toelichting op de Wmo die de basis vormt van het gemeentelijk beleid. Vervolgens wordt ingegaan op de kaders die vastgesteld zijn door de gemeenteraad en het college van Ouder-Amstel.

Meer verantwoordelijkheden voor gemeenten

Per 1 januari 2015 is de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht gegaan. Deze wet vervangt de oude Wmo uit 2007. De nieuwe Wmo breidt de verantwoordelijkheid van gemeenten voor maatschappelijke ondersteuning verder uit. Gemeenten worden verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen.² Het uitgangspunt van de Wmo is dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven en deel kunnen blijven nemen aan het dagelijkse leven, met de hulp van het sociale netwerk en/of met gemeentelijke voorzieningen. De regering geeft met de Wmo gemeenten de opdracht 'de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking te bevorderen en daarmee bij te dragen aan het realiseren van een inclusieve samenleving'.³

In dit onderzoek gaat het precies om die toegankelijkheid, of beter gezegd *de toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen* binnen de Wmo in de gemeente Ouder-Amstel. De gemeente bepaalt of en hoe hulpbehoevende inwoners worden ondersteund. Inwoners kunnen toegang krijgen tot bijvoorbeeld persoonlijke verzorging thuis ('extramurale ondersteuning'), dagbesteding, ondersteuning om mantelzorgers tijdelijk te ontlasten of een plaats in een beschermde omgeving als er sprake is van een psychische stoornis. Voor een deel is de wijze waarop die toegang tot maatschappelijke ondersteuning wordt bepaald, vastgelegd in de Wmo.

Toegang tot ondersteuning deels vastgelegd in Wmo 2015

Gemeenten zijn verplicht om bij een melding van behoefte aan maatschappelijke ondersteuning een onderzoek⁴ te doen naar de persoonlijke situatie. Dit onderzoek vindt plaats met de aanvrager en eventueel mensen in de omgeving. De gemeente is ook verplicht om (gratis) onafhankelijke cliëntondersteuning aan te bieden. Wanneer uit het onderzoek blijkt dat iemand onvoldoende zelfredzaam is of niet goed kan meedoen aan de maatschappij, is de gemeente verplicht ondersteuning vanuit de Wmo te bieden.

² Memorie van toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, p. 1.

³ Memorie van toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, p. 1.

⁴ In de Wmo staat beschreven *wat* onderzocht moet worden, maar niet op welke wijze dit onderzoek plaats moet vinden. In de praktijk wordt het onderzoek vaak gedaan aan de hand van een persoonlijk gesprek, ook wel 'huisbezoek' of 'keukentafelgesprek' genoemd.

De gemeente kiest vervolgens, op basis van de ondersteuningsbehoefte, voor algemene voorzieningen, aangevuld met maatwerkvoorzieningen. Maatwerkvoorzieningen zijn aangepast aan de individuele situatie, zoals een woningaanpassing, individuele begeleiding, vervoer in de regio of ondersteuning van mantelzorgers. Algemene voorzieningen worden ingezet zonder een diepgaand onderzoek naar persoonlijke omstandigheden. Hierbij kan worden gedacht aan maaltijdverzorging, een boodschappendienst of een ontmoetingsruimte voor mensen die eenzaam zijn. Voor zowel algemene als maatwerkvoorzieningen geldt dat de gemeente een eigen bijdrage kan vragen.

Het is aan gemeenteraden om binnen de wettelijke kaders uitwerking te geven aan het lokale beleid in het gemeentelijke beleidsplan en de gemeentelijke verordening. Het college kan er daarnaast voor kiezen om de verordening nader uit te werken in beleidsregels. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op hoe de gemeente Ouder-Amstel dit heeft gedaan.

1.2 / Gemeentelijk beleid toegang Wmo: beleidsplan Wmo 2015-2018

Laagdrempelige voorzieningen en maatwerkoplossingen nabij als uitgangspunt voor toegang

In het beleidsplan Wmo 2015 t/m 2018 (vastgesteld door de raad op 24 september 2015) heeft de gemeente Ouder-Amstel haar visie en uitgangspunten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning geformuleerd.⁵ Het beleidsplan volgt in grote lijnen de uitgangspunten die in de Wmo 2015 zijn genoemd. Zo wil de gemeente dat inwoners zoveel mogelijk zelf de regie hebben over het vinden van oplossingen voor problemen die meedoen in de weg staan. Als inwoners dat toch niet op eigen kracht kunnen, dan moeten zij kunnen rekenen op ondersteuning van de gemeente die laagdrempelige algemene voorzieningen en - indien nodig - individuele maatwerkoplossingen aan inwoners biedt. Deze ondersteuning wordt zoveel mogelijk integraal en in de eigen omgeving georganiseerd. Voor het uitvoeren van het Wmo-beleid gelden tien uitgangspunten, waarbij de volgende vijf het belangrijkste zijn als het gaat om de toegang tot algemene en maatwerkvoorzieningen:⁶

- / eigen kracht (regie zoveel mogelijk bij de zorgvrager);
- / integraliteit (alle leefgebieden worden betrokken bij een onderzoek naar de zorgbehoefte);
- / nabijheid (zoveel mogelijk toegang tot vormen van ondersteuning in eigen leefomgeving);
- / keuzevrijheid (keuze voor inwoners uit een breed ondersteuningsaanbod);
- / kwaliteit (klantvriendelijke, integrale, efficiënte en resultaatgerichte ondersteuning).⁷

Voor de toegang tot maatschappelijke ondersteuning noemt de gemeente in het beleidsplan een aantal beoogde resultaten waarin de uitgangspunten terugkomen. Zo wordt genoemd dat de toegang tot maatwerkvoorzieningen via het ZAP moet verlopen en klantvriendelijk, integraal en afgestemd op de individuele situatie moet zijn. Ook moeten burgers keuzevrijheid hebben bij zowel het kiezen van een zorgaanbieder als bij de keuze tussen zorg in natura of via een persoonsgebonden budget (waarmee cliënten ook zorg van aanbieders kunnen krijgen waarmee de gemeente geen contracten heeft afgesloten).⁸

⁵ Beleidsplan Wmo 2015 t/m 2018, *Ouder-Amstel*.

⁶ Beleidsplan Wmo 2015 t/m 2018, *Ouder-Amstel*, p. 5.

⁷ De rekenkamer ziet deze uitgangspunten als de belangrijkste voor de toegang tot ondersteuning en individuele Wmo-voorzieningen. De overige uitgangspunten zijn 'verantwoordelijkheid voor elkaar', 'effectiviteit', 'efficiëntie', 'vertrouwen' en 'financieel houdbaar'.

⁸ Beleidsplan Wmo 2015 t/m 2018, *Ouder-Amstel*, p. 21.

Informatie, advies en cliëntondersteuning als startpunt voor toegang

De toegang tot maatschappelijke ondersteuning begint volgens de gemeente bij informeren en adviseren.⁹ Inwoners die een vraag hebben op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, kunnen informatie en advies krijgen door middel van het Zorgadviespunt Ouder-Amstel (ZAP; een zorgloket uitgevoerd door welzijnsinstelling Coherente die ook de taak heeft om ook de toegang tot maatwerkvoorzieningen te bepalen), de Hulpwijzer Ouder-Amstel (website)¹⁰ en het Preventief Huisbezoek Ouderen (vrijwilligers die bij ouderen langskomen). De gemeente wijst in het beleidsplan tevens op het belang van cliëntondersteuning waarmee cliënten geholpen kunnen worden om vragen domeinoverstijgend en 'levensbreed' te bekijken. Cliëntondersteuning houdt in dat de cliënt ondersteund wordt bij: het maken van een keuze; het oplossen van een probleem; het formuleren van een hulpvraag en/of het in kaart brengen van de eigen mogelijkheden en die van het sociale netwerk.¹¹ De gemeente heeft daarvoor afspraken gemaakt met de organisatie MEE Amstel en Zaan, een aanbieder van cliëntondersteuning. De gemeente beoogt dat elke cliënt nadrukkelijk wordt gewezen op de mogelijkheden van cliëntondersteuning.

Coherente als verbinding tussen algemene en maatwerkvoorzieningen

In het beleidsplan Wmo 2015-2018 geeft de gemeente aan dat algemene voorzieningen laagdrempelig moeten zijn en een preventief karakter hebben.¹² Ze moeten een volwaardig alternatief kunnen bieden voor maatwerkvoorzieningen en zoveel mogelijk aansluiten bij de directe omgeving van de zorgvrager en het bestaande welzijnsaanbod. Welzijnsinstelling Coherente wordt daarbij genoemd als belangrijke maatschappelijke partner, een instelling die volgens de gemeente ingebed is in de Ouder-Amstelse samenleving die met (vooral lokale) partners samenwerkt om de participatie van Ouder-Amstelse burgers te bevorderen. Coherente geeft tegelijkertijd uitvoering aan de toegang tot ondersteuning en Wmo-voorzieningen via het ZAP. Daarmee heeft de gemeente gezorgd voor een nauwe verbinding tussen de toegang tot ondersteuning en het beschikbare aanbod aan activiteiten in het 'voorliggende' veld.

Proces toegang tot maatschappelijke ondersteuning volgt wettelijke richtlijnen

In lijn met de Wmo geeft de gemeente in het beleidsplan aan dat iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening als iemand niet in staat is om zelfredzaam te zijn door de eigen kracht of met hulp van het sociale netwerk of algemene voorzieningen.¹³ In een onderzoek wordt dan bepaald wat nodig is. Als hier een aanvraag uit volgt, neemt het college een besluit dat wordt vastgelegd in een beschikking.

Het proces van de toegang tot maatwerkvoorzieningen wordt in grote lijnen geschetst in het beleidsplan. Bij het ZAP wordt de ondersteuningsbehoefte 'integraal en levensbreed' in beeld gebracht.¹⁴ De

⁹ Beleidsplan Wmo 2015 t/m 2018, *Ouder-Amstel*, p. 17.

¹⁰ <http://www.hulpwijzerouderamstel.nl/>

¹¹ Beleidsplan Wmo 2015 t/m 2018, *Ouder-Amstel*, p. 16.

¹² Beleidsplan Wmo 2015 t/m 2018, *Ouder-Amstel*, p. 19.

¹³ Beleidsplan Wmo 2015 t/m 2018, *Ouder-Amstel*, p. 20.

¹⁴ Beleidsplan Wmo 2015 t/m 2018, *Ouder-Amstel*, p. 27.

‘Zelfredzaamheid-Matrix’ wordt gebruikt om de ondersteuningsbehoefte te objectiveren.¹⁵ Voor de nieuwe maatwerkvoorzieningen (individuele begeleiding, groepsbegeleiding en kortdurend verblijf) wordt volgens de gemeente aangesloten bij de ‘bestaande werkwijze’.¹⁶ Het ZAP biedt daarnaast informatie op het terrein van opgroeien en opvoeden en de toegang tot jeugdhulpverlening. Verder geeft de gemeente aan dat het proces om te bepalen of iemand recht heeft op ondersteuning grotendeels wettelijk is vastgelegd. In de Wmo 2015 is bepaald dat de hele procedure niet meer dan acht weken in beslag moet nemen. Hierbij geldt een termijn van zes weken voor het college om na de indiening van een melding uitgebreid onderzoek te doen naar de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van de cliënt. De betrokkene ontvangt binnen zes weken na de melding een verslag van het onderzoek en kan pas dan een aanvraag indienen. Het college dient vervolgens binnen twee weken na het indienen van de aanvraag een besluit te nemen. Indien een burger het niet eens is met het besluit van het college op een aanvraag dan is er de mogelijkheid van bezwaar en beroep.

Gemeenteraad stelt kaders voor eigen bijdrage algemene voorzieningen

Hoewel iedere burger een beroep kan doen op maatschappelijke ondersteuning, mag de gemeente een eigen bijdrage vragen aan cliënten ouder dan 18 jaar. Deze geldt dan voor zolang gebruik wordt gemaakt van de ondersteuning, of tot de maatwerkvoorziening geheel is betaald. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om binnen de door het Rijk gestelde kaders en maximumbedragen in de verordening een eigen bijdrageregeling voor algemene en maatwerkvoorzieningen vast te leggen. In het Uitvoeringsbesluit Wmo zijn door het Rijk vastgestelde maximale eigen bijdragen vastgelegd. In het beleidsplan Wmo 2015-2018 heeft de gemeente hiervoor de uitgangspunten vastgelegd:

- / inkomen en vermogen worden binnen de maximale wettelijke grenzen betrokken bij de inning van de eigen bijdrage;
- / de groep die alle kosten kan betalen, gaat dat ook doen;
- / een eigen bijdrage wordt betaald zolang de voorziening wordt gebruikt;
- / woningaanpassingen (<18 jaar en 18 jaar en ouder) worden - waar mogelijk - geheel afbetaald. Eerder gold hiervoor een wettelijke maximum termijn van 3 jaar.

Wettelijk is geregeld dat het Centraal Administratie Kantoor (CAK) de eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen berekent, oplegt en int. Voor algemene voorzieningen bepaalt de gemeente zelf de wijze waarop bijdragen worden berekend. De gemeente Ouder-Amstel heeft dit vastgelegd in het Financieel besluit maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp 2016. Hierin staat dat voor algemene voorzieningen het college alleen de hoogte van de eigen bijdrage voor de ‘Huishoudelijke Hulp Toelage (HTT) Diensten Thuis’ heeft bepaald. Dit is een regeling vanuit het Rijk voor de jaren 2015 en 2016 om de vraag naar huishoudelijke hulp te stimuleren en de werkgelegenheid daarmee op peil te houden. Vanaf 2017 worden deze middelen structureel toegevoegd aan de Wmo-integratie-uitkering. Gemeenten hebben binnen de regeling de mogelijkheid om de eigen bijdrage voor aanvullende huishoudelijke hulp te verlagen tot 5 euro per uur. De gemeente Ouder-Amstel heeft dat door middel van het Financieel besluit maatschappelijke ondersteuning 2015 inderdaad gedaan. Zo kunnen cliënten aanvullende ondersteuning krijgen, bijvoorbeeld hulp bij het koken, wassen of boodschappen doen.

¹⁵ De Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) is een landelijk erkend en breed gebruikt instrument waarmee aan de hand van elf leefgebieden de mate van zelfredzaamheid kan worden bepaald en daarmee de mate van regie over het leven.

¹⁶ Hiermee wordt vermoedelijk verwezen naar de werkwijze beschreven in de Nota Inrichting toegang sociaal domein (7 juli 2014). In hoofdstuk 2 wordt hier verder op ingegaan.

1.3 / Vertaling Wmo-beleidskader in de programmabegroting

Doelen beleidsplan Wmo komen niet terug in programmabegroting

In de programmabegrotingen komen de doelen van het beleidsplan Wmo niet terug. Wel wordt in de programmabegroting 2015 de doelstelling genoemd dat het voor inwoners duidelijk moet zijn bij welk loket zij zich moeten melden met een zorgvraag. Hier worden echter geen concrete acties aan verbonden. In de programmabegroting 2016 worden wel enkele acties opgesomd, maar die gaan over 'bekendheid met het ZAP' en niet over de uitgangspunten zoals die in het beleidsplan zijn geformuleerd. De bekendheid van het ZAP bij inwoners zou vergroot worden door de volgende acties:

- / uitbouwen van de website sociaal domein voor bewoners;
- / informeren en communiceren met bewoners via de gemeentewebsite, het weekblad voor Ouder-Amstel en foldermateriaal/brochures;
- / analyse maken van en zicht houden op verwijzingen door externe partijen naar zwaardere jeugdzorg;
- / waar mogelijk en nodig in overleg met externe partijen verwijsstroom beter reguleren;
- / intensiveren van de samenwerking met de huisartsen die een belangrijke externe verwijzer zijn.

Er worden geen indicatoren genoemd waaruit zou kunnen blijken dat de bekendheid vergroot wordt door deze activiteiten. Opvallend is dat in de programmabegroting geen vertaalslag van de doelstellingen uit het beleidsplan Wmo is opgenomen. Zo wordt er niets gezegd over ambities op het gebied van klantvriendelijkheid, laagdrempeligheid, maatwerk, integraliteit, preventie en keuzevrijheid. Hierdoor zijn er ook geen indicatoren gedefinieerd die betekenisvol zijn en zicht geven op prestaties of resultaten.

1.4 / Vertaling van het gemeentelijk beleid in verordening en beleidsregels

Verordening legt veel bevoegdheden bij college

In de door de gemeenteraad vastgestelde Verordening Wmo 2015 wordt aangegeven hoe de gemeente Ouder-Amstel uitvoering geeft aan de Wmo. De verordening gaat uit van dezelfde uitgangspunten zoals beschreven in het beleidsplan Wmo 2015-2018. In de toelichting (overgenomen van de modeltoelichting van de VNG) staat beschreven dat de verordening veel bevoegdheden bij het college legt en dat in de uitvoering veel *namens* het college zal worden gedaan (in mandaat) door 'deskundige consultants, ambtenaren of bijvoorbeeld aanbieders'.¹⁷

Ouder-Amstel heeft de VNG-modelverordening gebruikt om de eigen verordening vorm te geven. Op een aantal punten stelt de VNG bepaalde varianten voor. Hierin heeft de gemeente een aantal keuzes gemaakt. Zo heeft Ouder-Amstel ervoor gekozen om de raad de regels omtrent het proces te laten vaststellen (melding, gesprek, verslag en aanvraag). Hierdoor heeft de raad een standaardprocedure vastgesteld voor de wijze waarop wordt vastgesteld of iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening.¹⁸ Ook heeft de gemeente het recht op cliëntondersteuning en het benadrukken van de mogelijkheid daarvoor expliciet opgenomen in de verordening. Tevens is in de verordening een artikel opgenomen waarin wordt aangegeven dat advies kan worden gevraagd aan een adviesinstantie indien dit van belang wordt geacht voor de aanvraag voor een maatwerkvoorziening. Voor het overige wordt grotendeels de modelverordening gevolgd en is inderdaad veel gedelegeerd naar het college, bijvoorbeeld de wijze waarop de hoogte van het pgb wordt vastgesteld. Ook bepaalt het college bij nadere regeling voor welke algemene of

¹⁷ Toelichting Verordening maatschappelijke ondersteuning Ouder-Amstel 2015

¹⁸ De andere mogelijkheid die de VNG-modelverordening geeft is om het college de bevoegdheid te geven om de procedure in samenspraak met de cliënt vast te stellen.

maatwerkvoorzieningen de cliënt een bijdrage is verschuldigd, voor welke groep personen een korting van toepassing is en hoe hoog die bijdrage is.

In de beleidsregels komen eigen kracht, integraliteit en keuzevrijheid terug

Het opstellen van beleidsregels is een bevoegdheid van het college. Deze beleidsregels vormen een verdere uitwerking van de verordening. Naast de Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning 2015 is ook een Financieel besluit maatschappelijke ondersteuning 2015 opgesteld waarin de (voorwaarden voor de) hoogte van eigen bijdragen voor algemene- en maatwerkvoorzieningen zijn opgenomen. Hieronder worden met name de beleidsregels genoemd die van toepassing zijn op de toegang tot algemene en maatwerkvoorzieningen.

In de beleidsregels wordt de procedure voor de toegang tot algemene- en maatwerkvoorzieningen in detail beschreven. De procedure kent volgens deze beleidsregels de volgende stappen:

- 1 **Melding.** Als iemand behoefte heeft aan maatschappelijke ondersteuning, dient dit via een meldingsformulier bij het ZAP kenbaar te worden gemaakt.¹⁹ Dat kan ook worden gedaan door een betrokkene bij de belanghebbende. Als na een korte vraagverkenning blijkt dat informatie en advies voldoende zijn, registreert het ZAP alleen het contact. Door eerst uit te gaan van informeren en adviseren, wordt de eigen kracht van inwoners gestimuleerd.
- 2 **Onderzoek.** Een breed gesprek en onderzoek vinden plaats als er verdere vraagverheldering of verdieping nodig is. Dit moet binnen zes weken plaatsvinden. De gemeente wijst de belanghebbende op de mogelijkheid tot cliëntondersteuning (door MEE of door de cliënt zelf georganiseerd). In het gesprek moet aandacht worden besteed aan de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van de cliënt. Vervolgens wordt gekeken naar de eigen kracht, de mogelijkheden in het sociale netwerk, de behoefte²⁰ aan mantelzorg en de mogelijkheid om gebruik te maken van algemene voorzieningen en de eigen bijdrage die voor de cliënt van toepassing is. Zoals aangegeven in het beleidsplan en de verordening, geldt in dit gesprek de Zelfredzaamheid-Matrix als het instrument om de zorgvraag te objectiveren. De Zelfredzaamheid-Matrix helpt om een integraal beeld van de zorgbehoefte te krijgen. De gemeente doet op basis van het gesprek nader onderzoek om te bepalen of de belanghebbende een voorziening op basis van de Wmo nodig heeft, bijvoorbeeld door sociaal-medisch advies in te winnen.
- 3 **Verslag en aanvraag.** Van het onderzoek en gesprek wordt binnen zes weken een schriftelijk verslag gemaakt waar de cliënt mee kan instemmen en eventueel aanvullingen op kan doen. Op basis van het verslag kan een cliënt een aanvraag voor een maatwerkvoorziening doen.²¹ Ook deze aanvraag dient via het ZAP te worden gedaan. Binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag dient het college een besluit te nemen en dit in een beschikking vast te leggen en kenbaar te maken aan de belanghebbende. Tijdens het onderzoek moeten cliënten geïnformeerd zijn over de mogelijkheid te kiezen tussen zorg in natura (een bij de gemeente gecontracteerde zorgaanbieder biedt de maatwerkvoorziening aan) of pgb (de cliënt ontvangt een bedrag voor de aanschaf of inhuur van een voorziening). Hiermee worden cliënten gewezen op hun keuzevrijheid.

¹⁹ In de praktijk kan een aanvraag voor maatschappelijke ondersteuning mondeling, schriftelijk of digitaal (via het meldingsformulier) gedaan worden

²⁰ In de praktijk wordt er tijdens het gesprek ook gekeken naar de aanwezigheid en mogelijkheden van mantelzorg.

²¹ In de praktijk fungeert het door de cliënt ondertekende verslag als aanvraagformulier.

2 Uitvoering

2.1 / Introductie

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de gemeente Ouder-Amstel sturing geeft aan de realisatie van de beleidsuitgangspunten op het gebied van toegang tot ondersteuning en Wmo-voorzieningen. Allereerst wordt de organisatie van de toegang tot ondersteuning en individuele Wmo-voorzieningen kort beschreven. Daarna wordt in meer detail ingegaan op één van de belangrijkste toegangspoorten, het Zorgadviespunt (ZAP). De bespreking van het ZAP begint bij de wijze waarop de gemeente Coherente als uitvoerder van het ZAP aanstuurt. Vervolgens wordt geanalyseerd op welke wijze het ZAP uitvoering geeft aan de beleidsuitgangspunten. Ten slotte komt een aantal aandachtspunten voor de uitvoering van het ZAP aan bod.

2.2 / Toegangspoorten ondersteuning en individuele voorzieningen

ZAP als één van de drie centrale toegangspoorten sociaal domein

In de nota Inrichting toegang sociaal domein (2014) wordt de basis van de structuren en processen ten aanzien van de toegang tot het sociaal domein in Ouder-Amstel vanaf 2015 beschreven. In de nota wordt aangegeven dat in principe elke partnerorganisatie die klantcontact heeft, deel uitmaakt van de toegangszone onder de voorwaarde dat er met de gemeente gesproken is over de taakverdeling en de kwaliteit van de dienstverlening. De gemeente maakt daar ook zelf deel van uit door verantwoordelijk te zijn voor het ZAP (in de nota nog CJG/Wmo-loket genoemd).

Het ZAP is één van de drie centrale toegangspoorten in het sociale domein en de enige toegangspoort voor Wmo-maatwerkvoorzieningen.^{22 23} Zoals gezegd vormt het ZAP het loket waar inwoners met vragen over maatschappelijke ondersteuning terecht kunnen. Medewerkers van het ZAP geven informatie, advies, verwijzen door naar algemene voorzieningen en bepalen de toegang tot maatwerkvoorzieningen. Vanuit het ZAP kan bij problemen op meerdere leefgebieden en onvoldoende afstemming tussen de hulpverleners het kernteam worden ingeschakeld. Het kernteam is samengesteld uit generalisten en specialisten van eerste- en tweedelijnsinstellingen en bekijkt integraal op welke wijze een (ondersteunings)vraag het beste beantwoord kan worden.

Coherente als uitvoerder ZAP vanwege verbinding met preventieve veld

Sinds 2007 verzorgt Coherente de gemeentelijke toegangspoort voor ondersteuning en individuele Wmo-voorzieningen. Uit interviews blijkt dat destijds de keuze voor Coherente is gemaakt op basis van drie redenen: (1) de waarborging dat zorg voor verschillende cliëntgroepen dicht bij elkaar plaats zou vinden; (2) de waarborging dat er een verschil zou zijn tussen de partij die toegang tot ondersteuning regelt (Coherente) en de partij die de budgetten daartoe beheert (de gemeente); en (3) de waarborging dat er een koppeling zou bestaan tussen het preventieve veld en de zorg. In interviews met gemeentelijk betrokkenen wordt aangegeven dat het college en de ambtelijke organisatie zeer tevreden zijn over de uitvoering van het ZAP

²² De afdeling sociale zaken geldt als de toegangspoort voor vragen over werk en inkomen.

²³ De andere twee toegangspoorten voor het sociaal domein zijn in de eerste plaats huisartsen, medisch specialisten en jeugdartsen en in de tweede plaats het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK)

door Coherente. Met name de kennis van de sociale kaart van de gemeente en de verbinding met het eigen aanbod van algemene voorzieningen worden als meerwaarde beschouwd. De tevredenheid met Coherente heeft het onderbrengen van de nieuwe Wmo- en jeugdhulptaken in één loket (wat de gemeente reeds van plan was) bespoedigd. Het toen geheten CJG/Wmo-loket is per 1 januari 2015 omgedoopt tot het 'Zorgadviespunt Ouder-Amstel'. Het ZAP is daarmee de gemeentelijke toegang tot alle vormen van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.

ZAP per 1 januari 2017 naar DUO+

Per 1 januari 2017 verandert de aansturing van het ZAP. De gemeenteraden Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel stemden op 30 april 2015 in met het besluit om samen te werken en per 1 januari 2016 beheer- en uitvoeringstaken over te dragen aan de gemeenschappelijk regeling (GR) serviceorganisatie DUO+. Hier vallen ook de uitvoeringstaken binnen het sociaal domein onder en daarmee de uitvoering van het ZAP.²⁴ Geïnterviewden verwachten dat hiermee de organisatie van het ZAP minder kwetsbaar wordt doordat consultants vanuit Uithoorn ook zouden kunnen invallen in Ouder-Amstel en vice versa. Hoe de overgang naar DUO+ georganiseerd wordt, wat dit betekent voor de werkwijze van het ZAP en de aansturing vanuit de gemeente wordt aan het einde van dit hoofdstuk besproken. In de navolgende paragraaf bespreken we de huidige aansturing van het ZAP en vervolgens de werkwijze van het ZAP.

2.3 / Aansturing van het ZAP door de gemeente

Formele opdracht in subsidiebeschikking, tussentijdse bijsturing

Coherente ontvangt voor de uitvoering van het ZAP een exploitatiesubsidie. De formele opdracht voor de uitvoering van het ZAP door Coherente wordt zodoende gegeven door middel van een subsidiebeschikking. Op 27 januari 2015 is de eerste subsidie voor het ZAP in een beschikking vastgelegd.²⁵ Op 30 juni 2016 is de subsidie voor het jaar 2015 vastgesteld en op 17 december 2015 is de subsidie voor 2016 in een beschikking vastgelegd (818.313 euro in totaal, waarvan 222.775 euro voor het ZAP).²⁶ De vaststelling vindt plaats op basis van de verantwoording door Coherente in een jaarverslag.

Gedurende het jaar vindt er maandelijks overleg plaats. Aan de hand van dit overleg hebben er enkele tussentijdse wijzigingen plaatsgevonden. Zo is op 19 augustus 2015 een eenmalige subsidie van 39.204 euro toegekend, omdat het loket in de periode september tot december 2015 extra herindicaties in het kader van Huishoudelijke Hulp moest uitvoeren.²⁷ Op 15 maart 2016 is een extra budget van 50.400 euro voor de uitbreiding van de capaciteit beschikbaar gesteld, ook in de vorm van een eenmalige subsidie.²⁸ Die uitbreiding was nodig om de uitbreiding van Wmo-taken en nieuwe jeugdhulptaken beter aan te kunnen.

²⁴ De gemeenteraad van Diemen heeft besloten alleen beheer- en uitvoeringstaken op het gebied van bedrijfsvoering en stafbureau over te dragen aan de gemeenschappelijke regeling.

²⁵ Subsidiebeschikking 2015. Dit is de eerste subsidie aan het ZAP in zijn hoedanigheid als 'ZAP'. Eerder vonden er al subsidiebeschikkingen plaats aan het CJG/Wmo-loket.

²⁶ Subsidievaststelling 2015 en Subsidiebeschikking 2016.

²⁷ Brief: Subsidieaanvraag Herindicaties 2015 (19 augustus 2015).

²⁸ Brief: Subsidie-uitbreiding capaciteit 2016 (15 maart 2016).

Geen heldere afspraken in subsidiebeschikkingen

In de subsidiebeschikking van 2015 worden geen uitgangspunten of prestatie-indicatoren genoemd op grond waarvan de subsidie toegekend wordt. Deze worden wel genoemd in een brief die door de gemeente op 6 november 2014 aan Stichting Coherente toegestuurd is.²⁹ Met deze brief werd de overgang van het 'CJG/Wmo loket' naar het 'Zorgadviespunt Ouder-Amstel' ingeluid.

In deze opdrachtverstrekking worden verschillende uitgangspunten genoemd, waarvan enkele specifiek gaan over de wijze waarop de toegang moet worden uitgevoerd (geparafraseerd):

- / Coherente dient uitvoering te geven aan een goed toegankelijke en laagdrempelige front-office van het Zorgadviespunt. De uitgangspunten zijn hierbij: klantvriendelijkheid, objectiviteit, vraaggerichtheid, deskundigheid en integraliteit.
- / De toegang tot alle vormen van ondersteuning, zowel individuele als maatwerkvoorzieningen, vindt plaats via het Zorgadviespunt Ouder-Amstel, waarbij medewerkers van het ZAP voldoende kennis hebben van de ruime ondersteuningsbehoefte.
- / Wanneer er een melding binnenkomt, wordt onderzoek uitgevoerd dat gericht is op alle leefgebieden van de cliënt, waarbij de mogelijkheden van de zorgvrager en diens netwerk in kaart worden gebracht. Dit wordt gedaan aan de hand van de Zelfredzaamheid-Matrix.
- / Het gesprek met de cliënt vindt zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving plaats via huisbezoeken, zodat de eigen leefomgeving goed in kaart kan worden gebracht.
- / Het onderzoek en de indicatiestelling worden door het Zorgadviespunt gedaan. Indien er medische expertise nodig is, wordt extern advies ingehuurd waarvoor de gemeente financieel verantwoordelijk is.
- / Wanneer de situatie complexer van aard is en er meerdere hulpverleners actief moeten zijn, wordt het multidisciplinaire kernteam ingeschakeld waarvan het Zorgadviespunt onderdeel uitmaakt.

Deze uitgangspunten volgen het gemeentelijk beleid zoals vastgelegd in het beleidsplan, de verordening en de beleidsregels: er wordt verwezen naar de meeste uitgangspunten (klantvriendelijkheid, eigen kracht, integraliteit, nabijheid), de Zelfredzaamheid-Matrix wordt genoemd en er dienen huisbezoeken te worden gedaan om maatwerk te kunnen leveren.

Naast deze uitgangspunten worden enkele 'prestatieafspraken' genoemd:³⁰

- / Coherente is verantwoordelijk voor de uitvoering, aansturing en continuïteit van het Zorgadviespunt Ouder-Amstel en zorgt voor de personele en inhoudelijke aansturing van de medewerkers.
- / Coherente is verantwoordelijk voor de inhoudelijke kennis van de medewerkers ten aanzien van nieuwe doelgroepen, waarbij echter indien nodig een beroep gedaan kan worden op medische expertise van een extern adviesbureau.
- / Coherente is verantwoordelijk voor activiteiten op het gebied van de herindicering van overgangsccliënten op grond van de Jeugdwet en de Wmo 2015.
- / De eerder gemaakte afspraken met het CJG/Wmo loket blijven gehandhaafd.

Deze prestatieafspraken geven niet zozeer verwachte prestaties in de zin van evalueerbare doelstellingen weer, maar beschrijven de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeente en Coherente. De uitgangspunten worden dus niet vertaald in te behalen resultaten. Dat gebeurt ook niet in de subsidiebeschikkingen 2015 en 2016. In de beschikkingen wordt in het geheel niet verwezen naar deze uitgangspunten en prestatieafspraken. Daardoor is de beschikking ongeschikt als sturingsinstrument. In de beschikking worden enkel de bedragen per activiteit van Coherente vastgesteld. Hieraan worden geen

²⁹ Brief: Uitbreiding capaciteit uitvoering Zorgadviespunt Ouder-Amstel 2015 (6 november 2014).

³⁰ Brief: Uitbreiding capaciteit uitvoering Zorgadviespunt Ouder-Amstel 2015 (6 november 2014), p. 2

afspraken verbonden en ook aan de uitbetaling van de voorschotten worden geen voorwaarden gesteld. Hierdoor hoeft Coherente in feite niet aan te tonen waarom de subsidie toegekend dient te worden. Ook kan de gemeente de subsidietoekenning niet inhouden wanneer de gemeente van mening is dat Coherente niet aan de gemeentelijke uitgangspunten of verwachte prestaties voldoet (hoewel dit in de praktijk niet aan de orde is geweest).³¹

Aansturing vindt plaats via overleg

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er maandelijks overleg plaatsvindt tussen de beleidsmedewerker van de gemeente, de directeur van Coherente en de coördinator van het ZAP, op basis van een vaste agenda. Een onderwerp dat bijvoorbeeld structureel terugkomt, is 'resultaten'. Er wordt dan gekeken naar het aantal voorzieningen, gesprekken en telefonische contactmomenten per soort voorziening, gegevens die ook terugkomen in het jaarverslag van Coherente. Deze informatie wordt verzameld aan de hand van de gegevens die uit de gemeentelijke registratiesystemen kunnen worden gehaald (die ook de basis vormen voor de Monitor Sociaal Domein, zie hoofdstuk 3). Ook wordt gebruikgemaakt van aanvullende monitoringsinformatie die verstrekt wordt door Coherente. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de 'caseload' (het aantal trajecten van melding t/m aanvraag per medewerker). De beschikbare monitoringsinformatie laat onder andere zien welke tijd het proces van melding tot aanvraag inneemt. Deze informatie en de periodieke overleggen geven volgens gemeentelijk betrokkenen voldoende houvast om zicht te hebben op de realisatie van de beleidsuitgangspunten door het ZAP. Naast het ambtelijk overleg vindt ook één keer per jaar bestuurlijk overleg plaats met Coherente. Wanneer er klachten of incidenten zijn, vindt er snel overleg plaats tussen Coherente en de ambtelijk verantwoordelijke. Bij grotere problemen wordt overlegd met de portefeuillehouder.

In periodieke gesprekken met Coherente komt de spanning tussen maatwerk en efficiënt werken regelmatig aan de orde, zo blijkt uit de interviews. De aanleiding hiervoor is de ervaren werkdruk (zie volgende paragraaf). Uit de monitoringsinformatie blijkt ook dat aanvragen niet altijd binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld.³² Zo zouden onderzoeken vaker telefonisch gedaan kunnen worden. Voor de gemeente heeft een gesprek bij de cliënt thuis echter de voorkeur, omdat hiermee de eigen situatie, mogelijkheden en ondersteuningsbehoefte zorgvuldig kan worden bepaald. Daarom is (vooralsnog) gekozen om de capaciteit te verruimen met de uitbreiding van de subsidie á 50.400 euro.

Jaarverslag geeft verantwoording, maar geen zicht op concrete resultaten

Het jaarverslag van Coherente geeft de gemeente een overzicht van de uitvoering van het ZAP. Coherente noemt in het jaarverslag de centrale doelstelling: 'geven van informatie en advies over, toeleiding naar en toegang tot (individuele) zorg en/of voorzieningen. Het bieden van eenvoudige opvoedondersteuning, d.m.v. workshop/cursus, korte individuele trajecten'. Voor de werkwijze en uitvoering noemt Coherente de uitgangspunten 'goed toegankelijk en laagdrempelig; klantvriendelijk, deskundig, onafhankelijk en objectief; vraaggericht en integraal; deskundig'. Dit zijn uitgangspunten die grotendeels overeenkomen met de uitgangspunten die de gemeente zelf heeft geformuleerd. In het jaarverslag worden er echter geen resultaten (bijvoorbeeld klanttevredenheidscijfers of gegevens waaruit de toegankelijkheid blijkt) gekoppeld aan de doelstelling en uitgangspunten. Wel wordt genoemd dat - zoals eerder gezegd - bij alle eerste

³¹ In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat het college Coherente verplicht een jaarplan in te dienen. Op basis daarvan wordt de subsidie toegekend en dit wordt door het college beschouwd als bij de subsidiebeschikking behorende 'prestatie-afspraken'.

³² Kwartaalrapportage eerste kwartaal 2016 Coherente (intern).

aanvragen een huisbezoek werd gebracht en dat dit gesprek werd gevoerd aan de hand van de Zelfredzaamheid-Matrix. Bovendien wordt aangegeven dat het aantal contacten is toegenomen, waarschijnlijk door de nieuwe Wmo- en jeugdhulptaken. Het feit dat de gemeente zelf in de beschikking echter ook geen definitie heeft gegeven van de verwachte resultaten, maakt dat de gemeente niets anders kan dan de subsidie voor 2015 vast te stellen.

In het jaarverslag noemt Coherente verder een aantal aandachtspunten voor 2016, zoals 'optimale aard en frequentie bereikbaarheid adviespunt', 'optimaliseren van werkprocessen' en 'voorbereiden overgang van het ZAP naar DUO+ per 1 januari 2017'. Hier worden geen concrete acties aan verbonden. Deze aandachtspunten zijn ook niet door de gemeente benut door ze op te nemen in de beschikking van 2016.

2.4 / Werkproces ZAP in relatie tot de beleidsuitgangspunten

Instructies werkproces ZAP volgt beleidskaders

In een (interne) instructie is het werkproces van het ZAP ten aanzien van de toegang tot ondersteuning en individuele voorzieningen uitgewerkt.³³ Dit werkproces volgt de drie stappen van melding, onderzoek en beschikking, zoals beschreven in de Wmo, het beleidsplan Wmo, de verordening en beleidsregels. De instructies geven daardoor ook invulling aan de belangrijkste uitgangspunten die gemeente heeft geformuleerd. De instructies geven ook enkele aanvullende details, zoals over de wijze van registratie in de beschikbare zaaksystemen (medewerkers van het ZAP registreren al rechtstreeks in de gemeentelijke systemen, zoals Ris, WIZ en In Proces). In de instructies is verder opgenomen dat burgers na een melding worden gewezen op de mogelijkheid van cliëntondersteuning. Tijdens de onderzoeksfase, waarbij een keukentafelgesprek een standaardonderdeel is, moet gebruik worden gemaakt van de Zelfredzaamheid-Matrix en wordt de cliënt gewezen op de keuze tussen zorg in natura en pgb. Medewerkers beoordelen in de onderzoeksfase of er extern advies noodzakelijk is. Na het onderzoek moet er een verslag gemaakt worden. Op basis van het ondertekende verslag kan eventueel een maatwerkvoorziening worden aangevraagd.

2.5 / Aandachtspunten uitvoering ZAP

Werkinstructies worden in de praktijk gevolgd

Uit interviews blijkt dat de werkinstructies tevens in de uitvoering worden gevolgd. Daarnaast blijkt uit de interviews dat keukentafelgesprekken altijd worden uitgevoerd (zoals ook is aangegeven in het jaarverslag van 2015), waarbij de Zelfredzaamheid-Matrix naar tevredenheid wordt gehanteerd om een integraal beeld te krijgen van de ondersteuningsbehoefte. Samen met de cliënt wordt gekeken welke problemen of beperkingen er zijn en welke mogelijkheden de cliënt en/of zijn netwerk heeft. Er wordt hierbij - zo blijkt uit gesprekken - gekeken naar de mogelijkheden van voorliggende algemene voorzieningen en naar passende individuele maatwerkvoorzieningen. Hoewel dit niet expliciet is opgenomen in de instructies, worden inwoners bij het eerste contact met het ZAP nadrukkelijk gewezen op het betalen van een eigen bijdrage en dat de hoogte van een maatwerkvoorziening bepaald wordt door het CAK.

³³ Instructie Samenleving. Melding en onderzoek ondersteuning Jeugd en Wmo (10 december 2015).

Gesproken partnerorganisaties en cliëntvertegenwoordigers tevreden met ZAP

In interviews met enkele partnerorganisaties en leden van de Adviesraad Sociaal Domein wordt aangegeven dat cliënten en partnerorganisaties het ZAP positief beoordelen. Het ZAP wordt als laagdrempelig beschouwd, al wordt het aantal spreekuren door sommigen beperkt gevonden. De medewerkers van het ZAP zijn goed benaderbaar en ondersteuningsvragen worden goed opgepakt. De verbinding tussen de toegang en de activiteiten die Coherente zelf aanbiedt, wordt gezien als waardevol. Bovendien worden door partnerorganisaties de 'korte lijntjes' gewaardeerd.

De tevredenheid wordt ondersteund door de klanttevredenheidsonderzoeken in 2014 en 2015.³⁴ In het onderzoek van 2015, uitgevoerd door Regioplan, blijkt dat de ondervraagde cliënten over het algemeen tevreden zijn over de toegankelijkheid van de consulent. Met name de vriendelijkheid en deskundigheid van de consulenten worden goed gewaardeerd. Integraliteit blijkt uit het feit dat consulenten bij 69% van de cliënten ook gevraagd is naar andere aspecten binnen het leven van de cliënt. Bij 10 tot 25% van de cliënten komt ook aan de orde wat betrokkenen doen/hun netwerk kan doen om de leefsituatie te verbeteren. Hieruit kan geconcludeerd worden dat cliënten niet altijd het gevoel hebben aangesproken te worden op de 'eigen kracht'. In 2015 is niet gevraagd naar de ervaren keuzevrijheid. In 2014 bleek 81% van de cliënten bekend te zijn met de keuze tussen het pgb en zorg in natura.

Werkdruk op gespannen voet met leveren van maatwerk

In het jaarverslag van Coherente wordt aangegeven dat de werkdruk in 2015 bijzonder hoog was. Volgens het verslag is dit te wijten aan het feit dat er sprake is van nieuwe doelgroepen, nieuw beleid, nieuwe werkprocessen en nieuw in te werken collega's³⁵ Ook in interviews, zowel met betrokkenen van de gemeente, met Coherente als met cliënten en partnerorganisaties, wordt de hoge werkdruk bij de medewerkers van het ZAP benoemd. Een deel van de werkdruk wordt toegeschreven aan de toegenomen administratieve lasten. De voorbereiding van de overgang naar DUO+ is daar ook debet aan. Daarnaast wordt de huidige organisatie van het ZAP als kwetsbaar beschouwd, wat vooral wordt gemerkt bij ziekte of vakanties.

Aanhoudende werkdruk kan volgens betrokkenen (inclusief de gemeente, Coherente en cliëntvertegenwoordigers) leiden tot een spanning met de ambitie om voor elke inwoner die bij het ZAP komt maatwerk te leveren en de ondersteuningsbehoefte integraal te benaderen aan de hand van keukentafelgesprekken - dit is immers een tijdrovende en kostbare inspanning. Hoewel door de extra eenmalige subsidie van 50.400 euro voor de uitbreiding van de capaciteit de werkdruk zal verlagen, is in interviews aangegeven dat de spanning daarmee niet verdwenen is. Door de werkprocessen kritisch te bekijken en efficiënter in te richten verwacht de gemeente de werkdruk te kunnen verlagen.

Mogelijkheid tot cliëntondersteuning is niet altijd bekend

Op basis van de Wmo hebben cliënten het recht op cliëntondersteuning. Een cliëntondersteuner kan iemand helpen om de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning beter kenbaar te maken bij de gemeente door

³⁴ BMC Onderzoek. Klantonderzoek Wmo over 2014, Wmo-voorzieningen, gemeente Ouder Amstel; Regioplan. Cliëntervaring Sociaal Domein 2015 Ouder-Amstel.

³⁵ Jaarverslag 2015, *Stichting Coherente*, p. 10.

tijdens het onderzoek bij het keukentafelgesprek aanwezig te zijn. Een familielid of een mantelzorger kan deze cliëntondersteuning op zich nemen, maar de gemeente moet ook gratis professionele cliëntondersteuning aanbieden (in Ouder-Amstel wordt dat gedaan door MEE Amstel en Zaan). In interviews met cliëntvertegenwoordigers en partnerorganisaties komt naar voren dat cliëntondersteuning nog beperkt bekend is en daardoor nog onvoldoende wordt benut. Die uitkomst wordt ook ondersteund door de uitkomsten van het klanttevredenheidsonderzoek van 2015: geen van de 82 respondenten heeft gebruikgemaakt van cliëntondersteuning en slechts 10,9% geeft aan ervan op de hoogte te zijn dat ze gebruik kunnen maken van een onafhankelijke cliëntondersteuner. Leden van de Adviesraad Sociaal Domein merken dat sommige, met name kwetsbare en minder mondige, mensen nog niet altijd ondersteuning durven te vragen. Zo blijkt er onder cliënten bijvoorbeeld onduidelijkheid te zijn over de Huishoudelijke Hulp Toelage, waarover een cliëntondersteuner mogelijk duidelijkheid kan scheppen. MEE blijkt bovendien - ondanks de veronderstelde onderbenutting - met de beschikbare uren niet altijd de gewenste cliëntondersteuning te kunnen leveren. Tegelijkertijd geven betrokkenen aan dat ervoor gewaakt moet worden dat een cliëntondersteuner ingezet blijft worden als een intermediair die de vraag verduidelijkt en niet door cliënten moet worden gezien als een 'advocaat' die cliënten 'bescherm't tegen de gewantrouwde gemeente.

2.6 / Aandachtspunten bij de overgang naar DUO+

Geen heldere opdrachtverstrekking aan GR

Ouder-Amstel heeft alle beheer- en uitvoeringstaken overgedragen aan de GR DUO+. ³⁶ In de GR zijn de taken opgedeeld in twee pakketten: het pakket 'Bedrijfsvoering' en het pakket 'Buurt & Burger'. Onder het pakket 'Buurt en Burger' vallen de uitvoeringstaken in het sociaal domein. Het college heeft deze taken niet verder uitgewerkt. In de GR wordt bepaald dat gemeenten verantwoordelijk blijven voor de beleidskaders - de GR kent geen raadsbevoegdheden. De GR schrijft voor dat de deelnemende gemeenten een dienstverleningsovereenkomst sluiten tussen de deelnemers en DUO+ over de taken, omvang van de uitvoering en daaraan verbonden kosten per deelnemer. Die dienstverleningsovereenkomst 2016 is in concept vastgesteld door de raad op 26 november 2015, maar is nog niet uitgewerkt in een definitieve versie. ^{37 38} Daarom gelden op dit moment de GR en de begroting van DUO+ (2016-2019) als de formele opdracht aan DUO+. ³⁹ In een interview is aangegeven dat dit betekent dat DUO+ zich moet houden aan het Wmo-beleidsplan, de verordening en beleidsregels en onderliggende werkprocessen in het sociaal domein. Een inhoudelijke opdracht met betrekking tot het sociaal domein is op dit moment nog in ontwikkeling.

Over de formele overgang van het ZAP naar DUO+ zal in het najaar van 2016 worden besloten door de raad, zo is aangegeven in interviews. De overgang vindt een jaar later plaats dan de ingangsdatum van de GR doordat het voortraject van de GR veel tijd heeft gekost, waardoor het niet verantwoord was om het ZAP direct over te dragen aan DUO+. Door de langere voorbereiding is de continuïteit voor cliënten volgens de gemeente beter gewaarborgd.

³⁶ Gemeenschappelijke regeling DUO+. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-1342.html>

³⁷ Raadsvoorstel Wijziging gemeenschappelijke regeling en bestuurlijk juridisch construct, *Gemeente Ouder-Amstel*, 26 november 2015; Model DVO DUO+, versie 11-9 -2015.

³⁸ De rekenkamer heeft althans geen definitieve versie kunnen inzien.

³⁹ Begroting 2016-2019, Samenwerking DUO+.

Overgang personeel naar DUO+ volgens betrokkenen zorgvuldig voorbereid

Er is nu sprake van een overgangsjaar, waar Coherente nauw bij betrokken is. Bij geïnterviewden, zowel intern als extern, bestaat de indruk dat de overgang zorgvuldig en geleidelijk wordt voorbereid. Er is een stuurgroep en een werkgroep ingesteld. De stuurgroep wordt gevormd door de portefeuillehouder decentralisaties, de directeur van DUO+ en de voorzitter van het bestuur van Coherente. De werkgroep bestaat uit het hoofd Sociaal Domein van DUO+, de directeur van Coherente en een senior personeelsmedewerker van DUO+. In de projectgroep wordt de overgang vormgegeven. Een onderdeel daarvan is het vormgeven van de overgang van de ZAP-medewerkers van Coherente naar DUO+. Ook stuurt DUO+ nu al samen met Coherente het ZAP aan en is DUO+ betrokken bij het aantrekken van nieuw personeel. Daarnaast delen de betrokken partijen zoveel mogelijk monitoringsinformatie, zodat de overdracht zo soepel mogelijk verloopt.

Per gemeente wordt de aansturing op de uitvoeringstaken van DUO+ binnen het sociaal domein verzorgd. Dat betekent dat Uithoorn en Ouder-Amstel onafhankelijk van elkaar overleggen hebben met de teamleiders van DUO+. Voor Ouder-Amstel geldt dat er een driewekelijks overleg plaatsvindt tussen de beleidsmedewerkers van de gemeente en teamleiders van DUO+, waarvan de coördinator van het sociaal domein van de gemeente voorzitter is. Inmiddels is afgesproken dat op leidinggevend niveau ook met Uithoorn een gezamenlijk overleg zal plaatsvinden, zo blijkt uit interviews.

Harmonisatie van belang voor verminderen kwetsbaarheid

Om de kwetsbaarheid van de organisatie van het ZAP te verminderen, is het van belang dat de werkprocessen van Ouder-Amstel en Uithoorn op elkaar afgestemd worden. Dat geldt voor zowel de ICT en registratiesystemen als het inhoudelijke werkproces, zoals het gebruik van de Zelfredzaamheid-Matrix. Uit interviews blijkt dat de beleidsuitgangspunten tussen Uithoorn en Ouder-Amstel weinig van elkaar verschillen, maar dat er in de werkwijze (door een andere organisatiestructuur en een andere registratiesystemen) wel verschillen zitten. DUO+ is momenteel aan het onderzoeken hoe de werkwijzen van de twee gemeenten geharmoniseerd kunnen worden en zal daartoe een voorstel doen aan de twee gemeenten. De klantmanagers van DUO+ en de consultants van het ZAP worden hierbij betrokken.

Overgang naar DUO+ niet bekend bij cliënten

Volgens cliëntenvertegenwoordigers en partnerorganisaties zijn cliënten niet of nauwelijks op de hoogte dat de toegang tot ondersteuning vanaf volgend jaar door DUO+ wordt uitgevoerd. In interviews wordt echter aangegeven dat dit niet een probleem hoeft te zijn. Het voordeel is namelijk dat het ZAP zich al op het gemeentehuis bevindt en dat het telefoonnummer van het ZAP, dat al een gemeentelijk nummer was, hetzelfde blijft. De verwachting is dan ook dat cliënten weinig hinder ondervinden van de overgang.

Betrokkenen geven aan dat Coherente erg bekend is bij inwoners van Ouder-Amstel, vanwege hun grote en diverse aanbod aan activiteiten. Voor DUO+ is het daarom naar eigen zeggen de uitdaging om nauw verbonden te blijven met Coherente. Deze verbinding gaat twee kanten op: enerzijds kunnen de activiteiten van Coherente worden ingezet om zwaardere vormen van zorg te voorkomen, anderzijds kunnen deelnemers aan activiteiten bij signalen worden doorverwezen naar het ZAP. Hierbij is het positief dat door de overname van de medewerkers van Coherente de verbinding met het ZAP voorlopig intact blijft.

3 Monitoring en informatievoorziening

3.1 / Introductie

In dit hoofdstuk staat de mate waarin de gemeente zicht heeft op de resultaten van het beleid centraal. We gaan daarbij zowel in op de informatie over doelbereik die het college voorhanden heeft als de informatie die het college aan de raad verstrekt. Dit hoofdstuk kent raakvlakken met hoofdstuk 2 'Uitvoering'. De informatie die het college gebruikt in de directe aansturing van subsidieontvanger Coherente is aan bod geweest in het voorgaande hoofdstuk. In onderstaande paragrafen ligt de focus op monitoring van resultaten en doelbereik in brede zin.

3.2 / Zicht op resultaten beleid en doelbereik

Vanaf 2015 inzicht in gebruik van Wmo-voorzieningen en klanttevredenheid

De Monitor Sociaal Domein is voor het college een belangrijk instrument om inzicht te verkrijgen in de resultaten en het doelbereik voor het sociale domein, waaronder de Wmo. De Monitor Sociaal Domein verschijnt vanaf 2015 ieder kwartaal. In de monitor zijn cijfers opgenomen over de inhoudelijke en financiële stand van zaken van de maatwerkvoorzieningen op de terreinen Participatie, Jeugdhulp en Wmo en het kernteam.⁴⁰ De algemene voorzieningen maken geen onderdeel uit van de monitor. Het beleidsinhoudelijke deel betreft met name gegevens over *aantallen* voorzieningen waar gebruik van wordt gemaakt. Voor het aantal gesprekken en onderzoeken dat wordt uitgevoerd in het kader van de toegang tot Wmo-voorzieningen is een invulveld opgenomen, maar in de vier uitgekomen monitoren in 2015 en de eerste kwartaalmonitor in 2016 bevat dit invulveld geen gegevens. Vanaf de tweede kwartaalrapportage (2015) maken ook cijfers over de in- en uitstroom van de afzonderlijke voorzieningen deel uit van de monitor. De monitor bevat meer uitgebreide informatie over het kernteam waaronder aantallen (her)aanmeldingen, aantallen besproken en afgesloten casussen inclusief aard van afsluiting/doorverwijzing en de herkomst van de melder (bijvoorbeeld ZAP, scholen, GGZ). In het financiële deel wordt de benutting van de budgetten van de verschillende voorzieningen weergegeven.

Het college laat jaarlijks een cliënttevredenheidsonderzoek uitvoeren.⁴¹ Dit onderzoek - waarover apart van de Monitor Sociaal Domein wordt gerapporteerd - biedt het college zicht op de mate waarin inwoners tevreden zijn over de omgang met hun ondersteuningsvraag en over de kwaliteit van geleverde voorzieningen. Over het contact met het Zorgadviespunt (ZAP) in het kader van het in beeld brengen van de ondersteuningsvraag komen de volgende elementen aan bod in het onderzoek:⁴²

- / de aard van de ondersteuningsvraag;
- / de wijze waarop de aanvraag is besproken (face-to-face of schriftelijk);
- / waardering van aanvragers van de deskundigheid, bejegening en informatieverstrekking;
- / besproken onderwerpen/leefgebieden;
- / aandacht voor persoonlijke situatie;
- / inhoudelijk advies op de ondersteuningsvraag;

⁴⁰ We bekeken de Monitor Sociaal Domein van de vier kwartalen in 2015 en het eerste kwartaal van 2016.

⁴¹ Het is een wettelijke verplichting voor de gemeente om jaarlijks een cliënttevredenheidsonderzoek uit te voeren. Vanaf de invoering van de Wmo 2015 is het college verplicht jaarlijks een 'cliëntervaringsonderzoek' te doen.

⁴² Regioplan. Cliëntervaring Sociaal Domein 2015 Ouder-Amstel.

- / opvolging van het advies;
- / waardering van de aanvraagprocedure.

De Monitor Sociaal Domein en het cliënttevredenheidsonderzoek bevatten relevante informatie over de wijze waarop het ZAP functioneert. Bovendien bieden de instrumenten handvatten voor het college om de mate waarin beleidsuitgangspunten worden gerealiseerd te analyseren. Dit vraagt echter wel om een duiding van de gegevens. Bijvoorbeeld: op basis van 'de wijze waarop de ondersteuningsvraag is besproken' en de tevredenheid kan het college zich een beeld vormen in hoeverre de voorgestane werkwijze van huisbezoeken in de praktijk ook voldoende invulling krijgt. En op basis van 'het inhoudelijke advies' dat wordt gegeven, 'de opvolging' daarvan en het gebruik van aantallen voorzieningen kan het college zich een beeld vormen van de mate waarin het lukt om het uitgangspunt *Eigen kracht* te realiseren. Een dergelijke duiding wordt nu niet gegeven in de monitor.

3.3 / Informatievoorziening aan de raad

Focus op informatie over proces en financiën

Het college informeert de raad op verschillende wijzen over de toegang tot ondersteuning en voorzieningen:

- / de reguliere P&C-documenten (begroting en jaarrekening);
- / periodieke nieuwsbrieven Begroting;
- / informatieavonden over de gevolgen van de decentralisaties (in 2015 ieder kwartaal);
- / de Monitor Sociaal Domein (per kwartaal) en het cliënttevredenheidsonderzoek (jaarlijks);

Aanvullend op de begroting zendt het college ieder kwartaal een zogenaamde *Nieuwsbrief Begroting* naar de raad waarin de stand van zaken wordt weergegeven van een groot aantal onderdelen van de programma's uit de begroting. In de vier nieuwsbrieven in 2015 en het eerste kwartaal van 2016 wordt op het gebied van de Wmo met name aandacht geschonken aan de voortgang van processtappen die het college zet (bijvoorbeeld: start van de aanbesteding hulp bij het huishouden) en aan financiële consequenties van het gebruik van Wmo-voorzieningen (budgetuitputting). Het college maakt in de nieuwsbrieven geen terugkoppeling naar de doelen uit de programmabegroting en de beleidsuitgangspunten van het Wmo-beleid.

De raad ontvangt ieder kwartaal de Monitor Sociaal Domein en ook het jaarlijkse cliënttevredenheidsonderzoek wordt aan de raad toegezonden. Het college voorziet de raad hierbij niet van een analyse en duiding van de cijfers. Dit maakt het voor de raad lastig om een beeld te vormen van de resultaten van beleid en doelbereik.

Prestatie-indicatoren werkgroep raad zijn gekoppeld aan beleidsuitgangspunten

Naar aanleiding van het vaststellen van het beleidsplan Wmo 2015-2018 heeft de raad het initiatief genomen tot het opstellen van kwantitatieve prestatie-indicatoren voor het Wmo-beleid. Hiermee wordt een goede stap gezet in het meetbaar maken van de gemeentelijke uitgangspunten. Bestaande gegevens uit onder andere de Monitor Sociaal Domein, het cliënttevredenheidsonderzoek en beschikbare cijfers van instellingen als Coherente zijn de basis van de prestatie-indicatoren. In een conceptversie van de Wmo-prestatie-indicatoren zijn indicatoren en cijfers opgenomen op drie gebieden:⁴³

- / zelf- en samenredzaamheid;

⁴³ Tabel Wmo prestatie-indicatoren, *Concept ter inzage voor de Rekenkamer* d.d. 9 juni 2016

- / ondersteuning op maat;
- / maatschappelijke zorg aan kwetsbare inwoners.

De gebieden zijn uitgewerkt in een aantal onderdelen waarin de beleidsuitgangspunten duidelijk herkenbaar zijn. Bijvoorbeeld: het uitgangspunt 'de ondersteuning is primair gericht op het herstellen of versterken van de zelfredzaamheid en versterken van het eigen netwerk' wordt gemonitord aan de hand van het element uit het cliënttevredenheidsonderzoek 'door de ondersteuning die ik krijg kan ik mij beter redden'. Het specifieke ambitieniveau en de streefcijfers worden na de zomer (2016) opgeleverd. In het najaar van 2016 moeten de prestatie-indicatoren compleet zijn.⁴⁴

⁴⁴ Beleidsplan Wmo 2015 t/m 2018, Gemeente Ouder-Amstel, 18 aug. 2015, p. 49.

Bijlage: bronnen

Documenten

Begroting en Jaarrekeningen

- / Begrotingen 2014, 2015, 2016
- / Programmabegroting 2014
- / Concept Jaarrekening 2015

Gemeentelijk beleid

- / Beleidsplan Wmo 2015 t/m 2018
- / Beleidsregels Wmo Ouder-Amstel 2015
- / Financieel besluit maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp
- / Nota Inrichting toegang Sociaal Domein
- / Verordening Wmo Ouder-Amstel 2015 incl. toelichting

Monitoring, informatievoorziening en verantwoording

- / Tabel met Wmo prestatie indicatoren - concept
- / 1^e Nieuwsbrief 2016
- / 1^e Nieuwsbrief 2015
- / 2^e Nieuwsbrief 2015
- / 3^e Nieuwsbrief 2015
- / 4^e Nieuwsbrief 2015
- / Monitor Sociaal Domein eerste kwartaal 2015
- / Monitor Sociaal Domein eerste en tweede kwartaal 2015
- / Monitor Sociaal Domein derde kwartaal 2015
- / Monitor Sociaal Domein vierde kwartaal 2015
- / Monitor Sociaal Domein jaaroverzicht 2015
- / Monitor Sociaal Domein eerste kwartaal 2016
- / Jaarverslag Coherente 2015
- / Verantwoording ZAP Ouder-Amstel, Q1 2016
- / Klantonderzoek Wmo-voorzieningen over 2014, Ouder-Amstel
- / Cliëntervaring Sociaal Domein 2015, Ouder-Amstel, juni 2016

Subsidiebeschikkingen, aansturing en werkwijze Zorgadviespunt

- / Subsidiebeschikking 2015
- / Subsidiebeschikking extra capaciteit ZAP
- / Subsidiebeschikking 2016 Coherente
- / Tijdelijke uitbreiding uren ZAP i.v.m. herindicaties
- / Uitbreiding ZAP decentralisaties 2015
- / Vaststelling Coherente 2014
- / Vaststelling Coherente 2015
- / Melding en onderzoek Jeugd Wmo
- / Proces melding en onderzoek

Documenten aangaande DUO+

- / Dienstverleningshandvest
- / Takenregister
- / Begroting DUO+ 2016
- / Concept Dienstverleningsovereenkomst 2016
- / Samenwerking tussen Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel (DUO+)
- / Beslispunt 1 - Gewijzigde GR inclu. Artikel 34
- / Beslispunt 2 - 4. Bijdrageverordening
- / DUO+ Beslispunt 1 Gemeenschappelijke Regeling
- / Organisatie en formatie rapport versie 3. Sept. 2015
- / Raadsvoorstel. Wijziging gemeenschappelijke regeling en bestuurlijk-juridisch construct DUO+

Geïnterviewde personen

Naam	Functie	Datum
Mw. R. Korrel-Wolters en	Wethouder Welzijn, Volksgezondheid, Sport en Vrijwilligers	23-6-2016
Dhr. J. Kempers	Coördinator afdeling Samenleving	
Mw. M. Bohan en mw. I. Wiedijk	Beleidsmedewerkers Wmo	23-6-2016
Mw. R. Krul	Consulente MEE Amstel en Zaan	23-6-2016
Mw. M. Plevier	Cliëntmanager Flexicura	
Dhr. M. Duut	Directeur ZorgSamen	
Dhr. J. van Leeuwen	Adviesraad Sociaal domein	
Mw. M. Nieuwenhuizen	Adviesraad Sociaal domein	
Mw. M. Veer	Directeur Coherente	27-6-2016