

OVER DE DREMPEL BESTUURLIJK RAPPORT

**Onderzoek naar de toegang tot
maatschappelijke ondersteuning**
24 februari 2017 – RIS 296318

REKENKAMER DEN HAAG

OVER DE DREMPEL
BESTUURLIJK RAPPORT

Colofon

Rekenkamer Den Haag

Leden

De heer Watze de Boer, voorzitter
Mevrouw Pauline Reeuwijk
De heer Wicher Schönau

Aan dit rapport hebben meegewerkt

Thijs Bosma (onderzoeker)
Leonie van der Plas (onderzoeker)
Arjan Wiggers (secretaris)

Contactgegevens

Rekenkamer Den Haag
Postbus 19157
2500 CD Den Haag
T: 070 353 2048

Bezoekadres

Stadhuis Gemeente Den Haag
Spui 70
2511 BT Den Haag

Datum

24 februari 2017

Ontwerp

Studio Buffalo
Fenêtre BV

Foto omslag

Lionne Hietberg/Amstelring

Copyright

De informatie, inclusief beeldmerken, logo's en fotomateriaal zijn wettelijk beschermd. Niets uit de teksten of grafische voorstellingen uit dit rapport van Rekenkamer Den Haag mag zonder schriftelijke toestemming van Rekenkamer Den Haag worden verspreid en/ of verveelvoudigd. Gebruik van de informatie voor persoonlijke doeleinden is toegestaan. Citeren is alleen toegestaan met bronvermelding.

REKENKAMER DEN HAAG

OVER DE DREMPEL
BESTUURLIJK RAPPORT

VOORWOORD

In 2013 werd de *participatiesamenleving* geïntroduceerd in de troonrede. Daarmee wordt bedoeld dat iedereen, ziek of gezond, weerbaar of kwetsbaar, jong of oud naast recht op zorg en andere voorzieningen, ook de plicht heeft om voor zichzelf en zijn of haar omgeving te zorgen. Zelfredzaamheid is daarbij het uitgangspunt. Omdat sommige mensen bij die zelfredzaamheid een steuntje in de rug nodig hebben, is er de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het lukt hen niet (meer) alleen of met hulp van hun omgeving mee te doen aan de samenleving of om zonder professionele hulp thuis te blijven wonen.

De Vereniging van Nederlands gemeenten (VNG) bracht onlangs naar buiten dat veel cliënten een positief oordeel geven over de uitvoering van de Wmo. De VNG concludeert dat de decentralisatie van de Wmo door gemeenten zorgvuldig is uitgevoerd.¹ De Patiëntenfederatie Nederland publiceerde in een reactie hierop de resultaten van de monitor *Mijn kwaliteit van leven*: 'Gemeenten schetsen een te positief beeld'.² Teveel mensen krijgen volgens de federatie geen passende hulp. Haagse cliënten die de monitor invulden, geven de gemeente een onvoldoende voor het contact met de gemeente wanneer zij hulpmiddelen nodig hebben.³ Zoals in de reactie van het college van B&W op ons rapport te lezen valt, onderkent het college dat er sinds de invoering van de Wmo voor burgers belemmeringen zijn ontstaan in de toegang, maar het stelt ook dat burgers in Den Haag de benodigde zorg en ondersteuning hebben ontvangen.

De Rekenkamer Den Haag heeft onderzoek gedaan naar het toegangsproces voor maatschappelijke ondersteuning in Den Haag. Wij concluderen dat er in de toegang tot maatschappelijke ondersteuning verschillende drempels zijn opgeworpen door de gemeente. Iedereen die zich wil melden voor hulp, moet eerst over deze drempels heen zien te komen. Uit ons onderzoek komt naar voren dat niet iedereen dat lukt. Deze mensen krijgen niet het in de wet beloofde zorgvuldige onderzoek naar hun hulpvraag. De gemeente lijkt zich in de uitvoering van de toegang vooral gericht te hebben op doelmatigheid en laat daardoor kansen onbenut voor een preventieve aanpak waarmee op termijn kosten voor zwaardere vormen van zorg kunnen worden bespaard.

We willen de medewerkers van de gemeente Den Haag danken voor hun medewerking aan ons onderzoek. Maar zeker ook de mensen die een melding deden voor een Wmo-voorziening en hun ervaringen met ons deelden, evenals de belangengroeperingen die ons beeld over het toegangsproces verder wisten in te kleuren.

¹ Voortgang Wmo 2015, VNG brief aan de Tweede Kamer, 27 januari 2017.

² 'Gemeenten schetsen te positief beeld van invoering Wmo', nieuwsbericht Patiëntenfederatie Nederland, 1 februari 2017.

³ 'Gemeente 's-Gravenhage laat zien waar goede zorg om draait', resultaten monitor *Mijnkwaliteitvanleven.nl* voor Den Haag, oktober 2016.

REKENKAMER DEN HAAG

OVER DE DREMPEL
BESTUURLIJK RAPPORT

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding, probleemschets	9
1.2 Transformatie (vernieuwing van beleid)	11
1.3 Doel en onderzoeksvragen	13
2 Opzet van de toegang in Den Haag	15
3 Conclusies	18
Hoofdconclusie	18
Deelconclusie 1	18
Deelconclusie 2	22
Deelconclusie 3	23
Deelconclusie 4	26
4 Aanbevelingen	28
5 Reactie college B&w	31
6 Nawoord Rekenkamer	44

REKENKAMER DEN HAAG

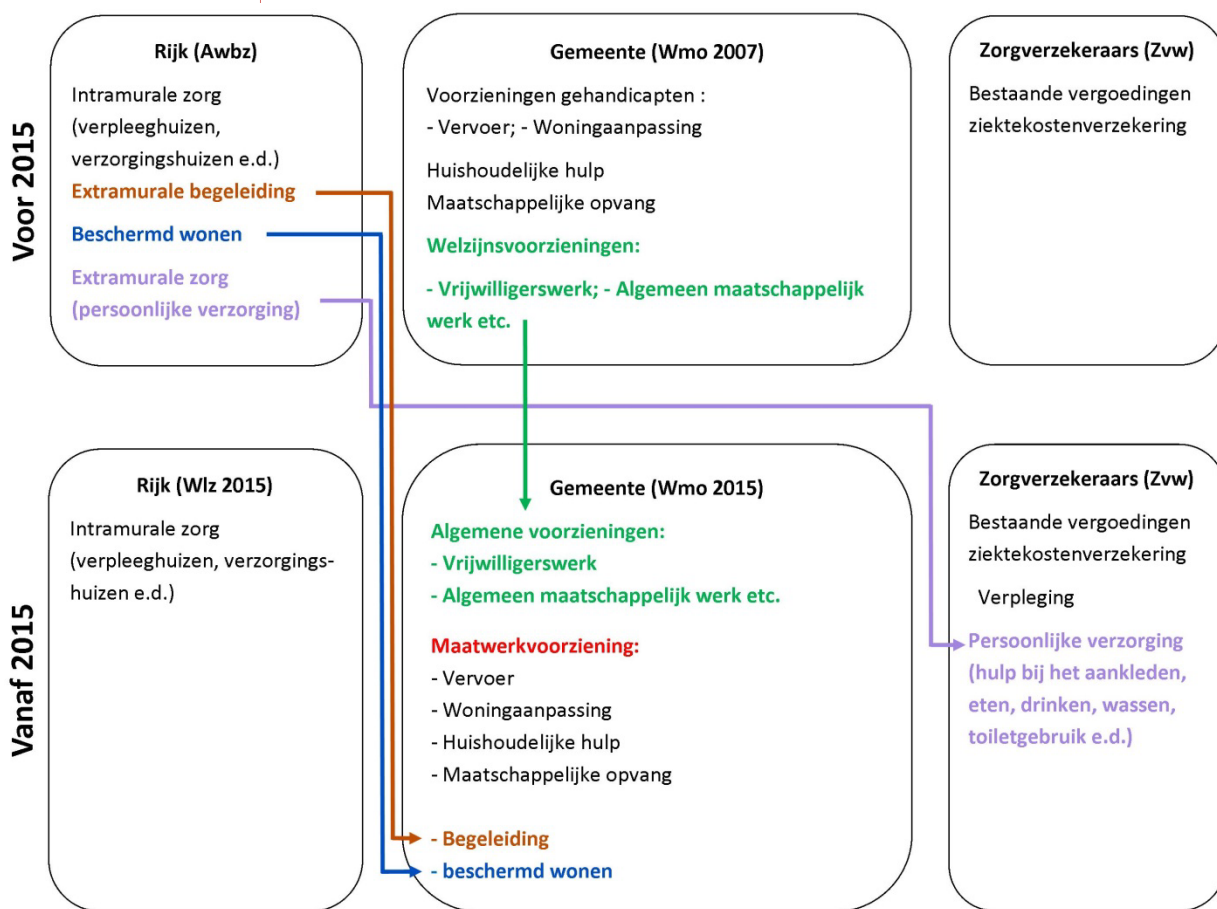
OVER DE DREMPEL
BESTUURLIJK RAPPORT

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding, probleemschets

Met ingang van 1 januari 2015 zijn de decentralisaties in het sociaal domein gerealiseerd. Vanaf die datum hebben gemeenten de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg, voor maatschappelijke ondersteuning en voor de uitvoering van de participatiewet. De rekenkamer van de gemeente Den Haag heeft in haar meerjarenprogramma voor de komende jaren opgenomen structureel aandacht te willen besteden aan de decentralisaties. Eerder deed de rekenkamer onderzoek naar de voorbereidingen op de decentralisatie van de jeugdzorg (september 2014) en naar de voorbereiding op en de eerste ervaringen met de sociale wijkzorgteams (oktober 2015). Met de voorliggende rapportage richt de rekenkamer zich op de toegang tot de voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

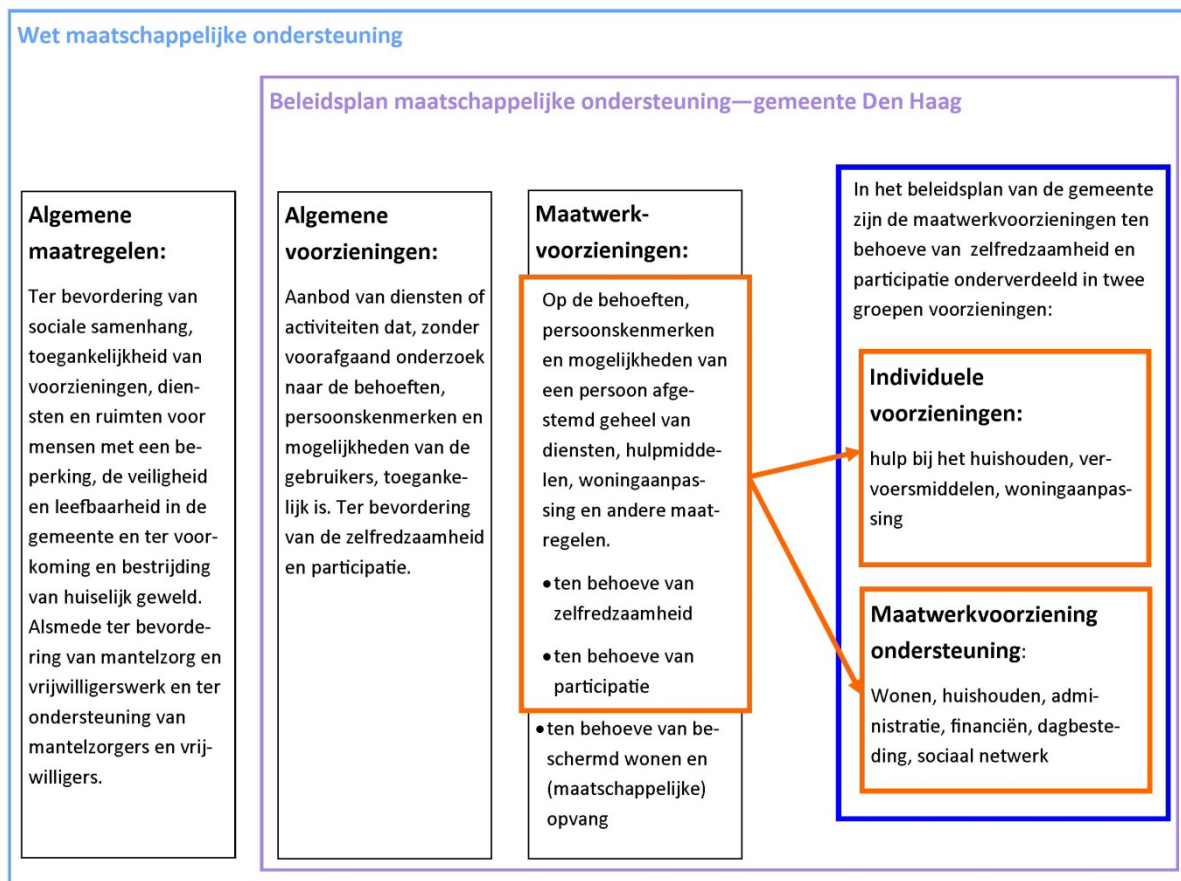
Gemeenten hadden ook vóór 1 januari 2015 al taken in het kader van de Wmo. Nieuw is dat een deel van de ondersteuning vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) nu ook onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten is gekomen. Het gaat daarbij om de voormalige functie 'begeleiding' uit de AWBZ (mensen thuis ondersteunen en begeleiden om beperkingen in de zelfredzaamheid te compenseren) en om Beschermd wonen (zie figuur 1). Samen met de voorzieningen voor gehandicapten, de huishoudelijke hulp en de maatschappelijke opvang die voor 2015 al onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vielen, vormen deze de categorie 'Maatwerkvoorzieningen' in de Wmo 2015. De gemeente is daarnaast in het kader van de nieuwe Wmo ook verantwoordelijk voor 'Algemene maatregelen' en 'Algemene voorzieningen'. Algemene *maatregelen* zijn er op gericht de omgeving geschikt te maken of houden voor de participatie van bewoners. Te denken valt aan de toegankelijkheid van openbare gebouwen en de openbare ruimte. Algemene *voorzieningen* zijn vormen van ondersteuning die in groepsverband worden aangeboden en die zonder selectie of beoordeling vrij beschikbaar worden gesteld. Het gaat daarbij om zaken als koffieochtenden in een buurthuis, vrijwillige begeleiding bij boodschappen en dergelijke. Maatwerkvoorzieningen zijn gericht op de specifieke situatie van een individuele burger en hebben als doel de zelfredzaamheid (in en om het huis) en de participatie (in de maatschappij) in stand te houden. Het gaat hierbij om alle op het individu gerichte vormen van ondersteuning, zoals vervoersmiddelen (scootmobiel), woningaanpassing, begeleiding in huis en/of dagbesteding én beschermd wonen of opvang. De eerder genoemde functie 'begeleiding' die als taak over is gekomen uit de oude AWBZ is één van deze vormen van ondersteuning.



Figuur 1 Transitie van taken onder de nieuwe Wmo, per 1 januari 2015
Maatwerkvoorzieningen en Algemene voorzieningen in de Wmo - begrippendefinitie ⁴

⁴ In de figuur is een beknopte samenvatting van de verschillende taken gegeven. Niet opgenomen is de categorie 'Algemene maatregelen', die ook onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt.

In december 2014 stelde de Haagse gemeenteraad het beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2015-2016 vast en gaf daarmee invulling aan de nieuwe en veranderde taken in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In Den Haag is binnen de nieuwe categorie 'Maatwerkvoorzieningen' een onderverdeling aangehouden tussen de oude 'Individuele voorzieningen' (volgens de bestaande gemeentelijke naamgeving) en de nieuwe taak 'Maatwerkvoorziening ondersteuning' (de voormalige 'begeleiding' uit de AWBZ). In onderstaande figuur is deze onderverdeling zichtbaar gemaakt. In de oranje kaders is weergegeven dat de gemeente de wettelijke taken met betrekking tot zelfredzaamheid en participatie heeft onderverdeeld in Individuele voorzieningen (concrete voorzieningen) en Maatwerkvoorziening ondersteuning (immateriële voorzieningen zoals begeleiding bij administratie). Maatwerkvoorzieningen ten behoeve van beschermd wonen en opvang zijn ook binnen de gemeente aparte categorieën (zie figuur 2).



Figuur 2 Voorzieningen maatschappelijke ondersteuning volgens de wet en het gemeentelijk beleidsplan.

1.2 Transformatie (vernieuwing van beleid)

De Wmo vraagt naast een taakuitbreiding van gemeenten ook een vernieuwing van het beleid. De achterliggende redenen voor de decentralisatie van taken uit de AWBZ naar gemeenten zijn toegelicht in een brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer van 25 april 2013: 'In de eerste plaats is verandering van de langdurige zorg en ondersteuning nodig omdat

mensen zo lang mogelijk thuis willen blijven wonen en ouder worden', in de tweede plaats zijn hervormingen nodig 'vanwege de financiële houdbaarheid van de langdurige zorg'.⁵

Uitgangspunt daarbij is dat meer maatwerk geleverd wordt bij de ondersteuning. Daarvoor is het, in de visie van het Rijk, nodig dat er ontkokerd wordt gewerkt. 'Gemeenten zijn de aangewezen bestuurslaag om dit te realiseren; zij kunnen voorzien in de noodzakelijke integraliteit en maatwerk én kunnen beter inspelen op de rol van het sociale netwerk rond de burger'.⁶ Belangrijke doelen bij de decentralisatie van de Wmo zijn dan ook integraliteit van de uitvoering (zowel binnen het domein van de Wmo als domeinoverstijgend met bijvoorbeeld de jeugdzorg en het passend onderwijs), de nadruk op de 'eigen kracht' van mensen, het leveren van maatwerk bij de vorm van ondersteuning en het dichterbij de burger brengen van de maatschappelijke ondersteuning.⁷ Het kabinet wijst er in de Memorie van Toelichting bij de Wmo op dat een belangrijk uitgangspunt is dat 'mensen in de eerste plaats zelf verantwoordelijkheid dragen voor de wijze waarop zij hun leven inrichten en deelnemen aan de samenleving'.⁸ Daarnaast geeft het kabinet aan dat een 'actieve inzet op preventie en vroegsignalering nodig is om te voorkomen dat mensen aangewezen raken op (zwaardere) vormen van langdurige maatschappelijke ondersteuning'. Gemeenten moeten zich een goed beeld vormen van de ondersteuningsbehoefte van mensen, daarom verplicht de wet gemeenten naar aanleiding van een verzoek om maatschappelijke ondersteuning een onderzoek te doen naar de hulpvraag en de specifieke omstandigheden van de aanvrager. In de wet zijn ook voorwaarden opgenomen waaraan dit onderzoek moet voldoen.⁹

⁵ 'Toekomst AWBZ', brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer, 25 april 2013.

⁶ 'Decentralisatiebrief', brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer over de aanpak van de decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd, 19 februari 2013.

⁷ 'Decentralisatiebrief', brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer over de aanpak van de decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd, 19 februari 2013.

⁸ Memorie van toelichting Wmo, januari 2014, p. 4.

⁹ Memorie van toelichting Wmo, januari 2014, p. 7 en 8.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op recent vastgesteld beleid waarin, zoals dit in het gemeentelijke beleidsplan is aangegeven, de eerste jaren in het teken staan van de overgang naar een nieuwe aanpak. Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer dan ook bij te dragen aan de stapsgewijze verbetering en doorontwikkeling van een doeltreffende en rechtmatige opzet en uitvoering van de toegang tot maatschappelijke ondersteuning.¹⁰

Centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre voldoet de toegang van de Wmo aan de wettelijke en beleidsmatige vereisten en uitgangspunten?

Deelvragen:

1. In hoeverre is de opzet en uitvoering van de toegang in overeenstemming met wet- en regelgeving?
2. In hoeverre dragen de opzet en uitvoering van de toegang bij aan de doelstellingen van de decentralisatie van de Wmo en van het gemeentelijk beleid?
3. In hoeverre komen de opzet en uitvoering van de toegang tegemoet aan de doelstellingen uit het dienstverleningsmodel uit de strategienota 'Haagse dienstverlening: goed, gemakkelijk en snel'?

Afbakening van het rekenkameronderzoek

De rekenkamer heeft zich in dit onderzoek primair gericht op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de toegang tot de Wmo. Bij de afbakening van het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten aangehouden:

- Toegang definiëren we in dit onderzoek als het proces vanaf het eerste contactmoment tussen cliënt en gemeente tot het feitelijk ontvangen van een voorziening of van een afwijzing op verzoek om ondersteuning. De toegang is beoordeeld op onder meer de doeltreffendheid van het proces, de klantvriendelijkheid en doorlooptijden (moment melding tot aan moment ontvangen van een voorziening). Voor de beoordeling zijn normen gebruikt op basis van de relevante wet- en regelgeving en gemeentelijk beleid (zie voor een uiteenzetting van het normenkader het feitenrapport 'Over de drempel').
- In het onderzoek is de toegang naar algemene voorzieningen buiten beschouwing gelaten. Dit is een beperking ten opzichte van de onderzoeksopzet, waarin naast de toegang tot maatwerkvoorzieningen ook de toegang tot algemene voorzieningen was opgenomen. De voorwaarden die de wet noemt voor de toegang tot

¹⁰ De doelstelling de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning stapsgewijs te verbeteren en verder te ontwikkelen is door de gemeenteraad vastgelegd in het Beleidsplan maatschappelijke ondersteuning 2015-2016, RIS 278543, p. 6.

maatschappelijke ondersteuning hebben namelijk alleen betrekking op de toegang tot maatwerkvoorzieningen.

- In het onderzoek zijn zowel de toegang van nieuwe cliënten voor de maatschappelijke ondersteuning als de toegang voor herbeoordelingen betrokken.
- Onderzocht is in hoeverre in de route die cliënten hebben doorlopen, voldaan wordt aan de voorwaarden die aan de toegang gesteld worden. Wij hebben niet op casusniveau een (her-) beoordeling gedaan van de aanvraag voor ondersteuning.
- Het onderzoek richt zich niet op (de inhoud van) de toegekende voorzieningen.
- Het onderzoek richt zich niet op de relatie van de gemeente met aanbieders van maatschappelijke ondersteuning (inkoop, informatie-uitwisseling etc.). Met uitzondering van de situaties waarin aanbieders een rol hebben in (delen van) de toegang tot maatschappelijke ondersteuning.
- Bij de beoordeling van de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van de toegang tot maatschappelijke ondersteuning hebben we ons ook gericht op cliënten die psychische en/of fysieke beperkingen hebben, zoals visuele of auditieve beperkingen, omdat juist ook voor deze doelgroep de (toegang tot) ondersteuning toegankelijk moet zijn.

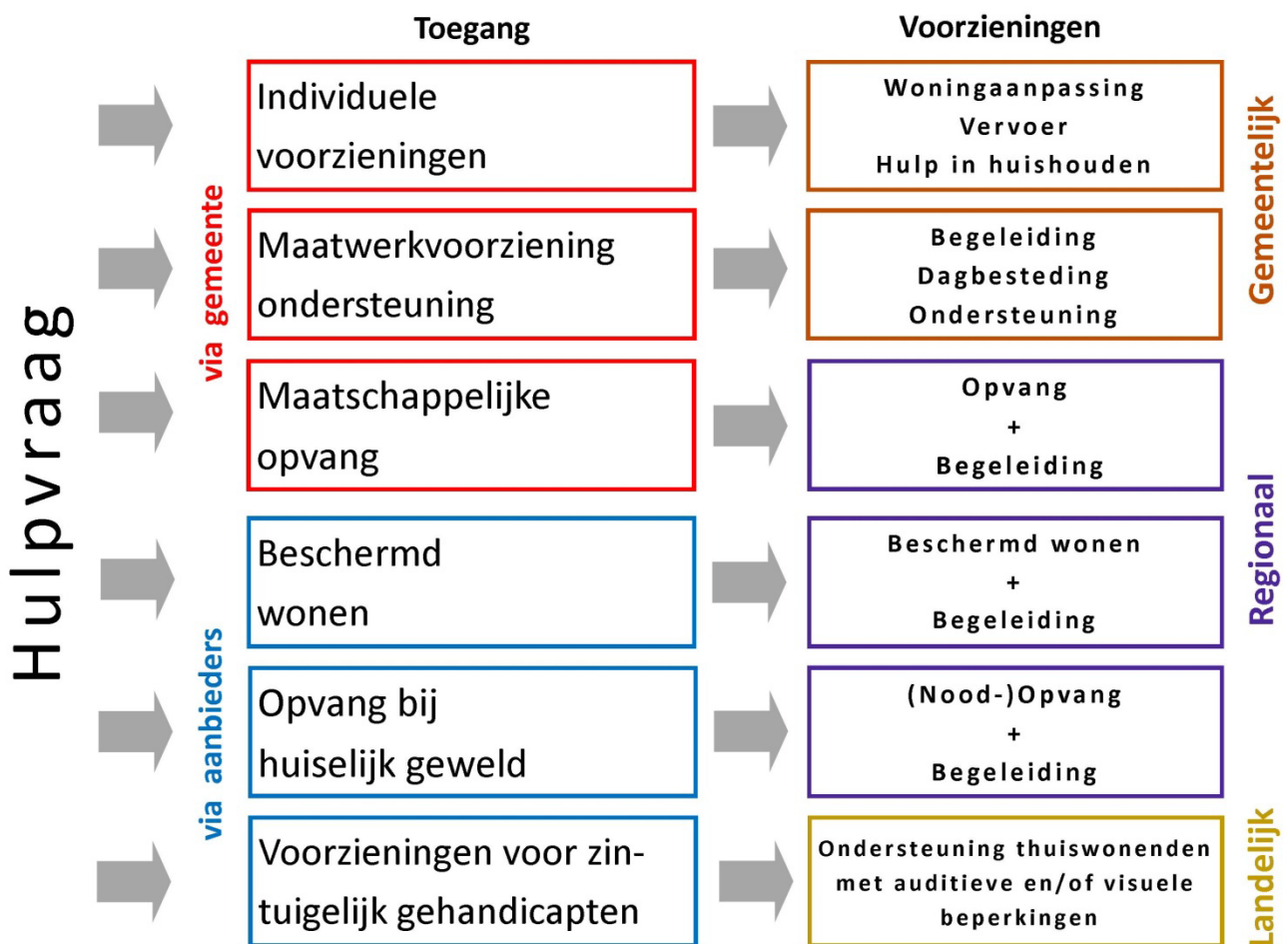
2 OPZET VAN DE TOEGANG IN DEN HAAG

Maatwerkvoorzieningen zijn in de gemeente Den Haag onderverdeeld in zes categorieën:

1. Individuele voorzieningen (bijvoorbeeld woningaanpassing en vervoer)
2. Maatwerkvoorziening ondersteuning (voorheen 'begeleiding' in de AWBZ)
3. Maatschappelijke opvang (voor daklozen)
4. Beschermd wonen (mensen die niet zelfstandig kunnen wonen vanwege beperkingen)
5. Opvang bij huiselijk geweld
6. Voorzieningen voor zintuigelijk gehandicapten (thuiswonenden)

Deze verschillende taken zijn niet in één keer onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid gekomen. Bovendien verschillen deze van elkaar op een aantal aspecten zoals de geografische schaal waarop voorzieningen worden geleverd (landelijk, regionaal, lokaal) en de omvang van de doelgroep. Voorzieningen voor zintuigelijk gehandicapten, opvang bij huiselijk geweld en maatschappelijke opvang worden aangeboden en/of gecoördineerd op een bovenlokaal niveau. Voor beschermd wonen en voorzieningen voor zintuigelijk gehandicapten geldt dat de beoordeling veel expertise vraagt en de doelgroepen binnen de gemeente relatief klein zijn.¹¹ Elke categorie voorzieningen heeft zijn eigen toegangsproces, daarmee zijn er zes verschillende processen van toegang in de maatschappelijke ondersteuning (zie figuur 3 hieronder).

¹¹ In Den Haag gaat het om ongeveer 130 personen die ondersteuning krijgen in de vorm van Voorzieningen voor zintuigelijk gehandicapten (Memo toelichting proces toegang Zintuigelijk gehandicapten, dienst OCW, 11 februari 2016), in 2015 ontvingen in totaal 1863 personen een voorziening voor Beschermd wonen (RIS 293040 4^e Kwartaalrapportage Wmo 2015, gemeente Den Haag, p.13).



Figuur 3 Toegang maatschappelijke ondersteuning, zes verschillende processen van 'Toegang' naar 'Voorzieningen'.

Uniforme eisen

Ondanks dat er grote verschillen zijn tussen de genoemde categorieën voorzieningen, worden er binnen de Wmo wel uniforme eisen gesteld aan het toegangsproces voor alle vormen van ondersteuning. Een belangrijke eis is dat het proces van toegang een vaste volgorde kent, namelijk: dat eerst een melding wordt gedaan van behoefte aan maatschappelijke ondersteuning, daarna het college (al dan niet gemandateerd aan derden) een onderzoek uitvoert, vervolgens de melder een aanvraag kan doen en tenslotte het college hierover beslist (beschikking, zie figuur 4 hieronder).



Figuur 4 Figuur proces toegang volgens de wet maatschappelijke ondersteuning

Het doel van deze volgorde is te komen tot een zorgvuldige afweging en beoordeling bij het wel of niet toekennen van een voorziening. De melding dient laagdrempelig te zijn en heeft als doel maatschappelijke ondersteuning voor iedereen toegankelijk te maken: 'Een ieder kan zich melden bij de gemeente met een hulpvraag'¹² en 'de melding dat iemand behoefte heeft aan maatschappelijke ondersteuning, is vormvrij'.¹³ In het 'nader rapport inzake het voorstel van de wet' schrijft het kabinet over de melding: *'Dat kan met een telefoontje, met een mail, tijdens een inlooppreekuur of op een andere wijze; laagdrempelig en vormvrij' [...]* *'de melding is niet per se meer dan een signaal van de burger dat hij behoefte meent te hebben aan een vorm van maatschappelijke ondersteuning'*.¹⁴ Met het in de wet vastgelegde onderzoek (stap 2) dient de gemeente zich een goed beeld te vormen van de ondersteuningsbehoefte van mensen die zich hebben gemeld.¹⁵ Bij het uitvoeren van het onderzoek moet een integrale analyse van de hulpvraag worden gedaan, die domeinoverstijgend is. Het college moet bij het beoordelen van de benodigde ondersteuning maatwerk leveren. Na afronding van het onderzoek volgt een advies. Dat een cliënt daarna een (formele) aanvraag dient te doen (en daartoe de mogelijkheid moet krijgen) is een waarborg dat cliënten bezwaar kunnen maken tegen de op de aanvraag volgende beschikking door het college. De Wmo geeft een maximale termijn van zes weken aan voor het uitvoeren van het onderzoek, geteld vanaf het moment van melding, en twee weken voor het afhandelen van de aanvraag en het verstrekken van een beschikking.

¹² *Memorie van toelichting Wmo, januari 2014, p. 20*

¹³ *Memorie van toelichting Wmo, januari 2014, p. 23*

¹⁴ *Nader rapport inzake het voorstel van wet inhoudende regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang, 13 januari 2014.*

¹⁵ *Memorie van toelichting Wmo, januari 2014, p. 8*

3 CONCLUSIES

De opzet en uitvoering van de toegang tot maatschappelijke ondersteuning zijn in dit onderzoek beoordeeld aan de hand van de in hoofdstuk 2 weergegeven onderzoeksvragen. De beoordeling is opgenomen in het feitenrapport 'Over de drempel', dat tegelijk met dit bestuurlijk rapport wordt gepubliceerd. Op basis van de bevindingen concludeert de rekenkamer het volgende.

Hoofdconclusie

De wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de wettelijke en beleidsmatige vereisten en uitgangspunten voor de toegang tot maatschappelijke ondersteuning is te weinig gericht op doeltreffendheid en biedt onvoldoende rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor haar burgers.

De wijze waarop de gemeente Den Haag invulling geeft aan de taken in het kader van de Wmo staat op gespannen voet met een doeltreffende toegang voor burgers tot maatschappelijke ondersteuning. De gemeente geeft tevens onvoldoende uiting aan de uitgangspunten van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid uit de Wmo en lijkt vooral te sturen op een zo doelmatig mogelijke uitvoering.

In de toegang tot maatschappelijke ondersteuning bestaan verschillende belemmeringen waardoor aan de beoogde doelen van toegankelijkheid, integraliteit en maatwerk uit de wet en het gemeentelijk beleid te beperkt invulling wordt gegeven. De gemeente laat daardoor onder meer kansen onbenut voor een preventieve aanpak en het verminderen van zwaardere vormen van zorg en ondersteuning.

De gemeente Den Haag komt in de uitvoering onvoldoende tegemoet aan haar eigen doelstellingen voor een klantvriendelijke toegang.

De rekenkamer concludeert dit op basis van de volgende deelconclusies:

Deelconclusie 1

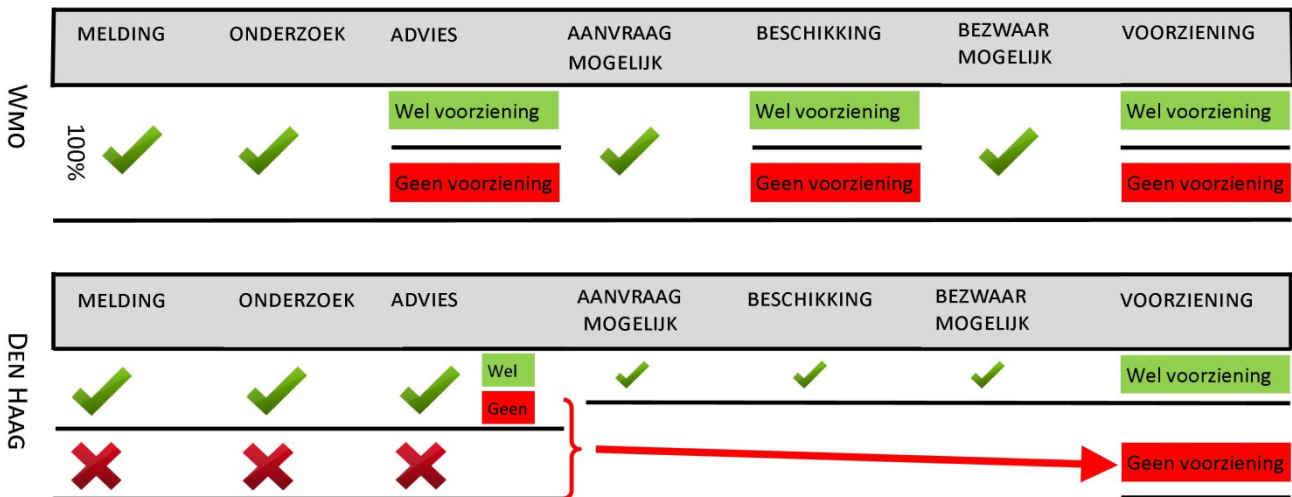
De toegang tot maatschappelijke ondersteuning in Den Haag kent belemmeringen waardoor het preventieve karakter van de Wmo onvoldoende tot uiting komt en op onderdelen de rechtszekerheid in het geding is.

Bij het melden van behoefte aan maatschappelijke ondersteuning krijgen burgers te maken met diverse belemmeringen. De melding is niet vormvrij, niet iedereen kan een melding doen of lukt het om dat te doen. In de praktijk volgt niet op elke melding een onderzoek in samenspraak met de cliënt en de mogelijkheid een aanvraag te doen. Het toegangsproces voorafgaand aan het melden functioneert als een selectieprocedure waardoor niet iedere Hagenaar met een hulpvraag een melding kan doen voor maatschappelijke ondersteuning. De gemeente mist hierdoor de kans met deze cliënten in gesprek te gaan en een zorgvuldig onderzoek uit te voeren waarin de gemeente zicht kan krijgen op (mogelijke andere) problemen die spelen. Aan het preventieve karakter van de Wmo om te voorkomen dat mensen aangewezen raken op (zwaardere) vormen van langdurige, maatschappelijke ondersteuning wordt hierdoor te weinig invulling gegeven. Het digitale proces voor de melding is onvoldoende klantvriendelijk. De gemeente geeft onvoldoende invulling aan de in de wet bedoelde onafhankelijke cliëntondersteuning. Cliënten worden tevens onvoldoende gewezen op de het bestaan van een onafhankelijke cliëntondersteuning.

Toelichting

Het uitgangspunt van de Wmo is dat iedereen ‘binnen de kaders van de wet’ in aanmerking komt voor maatschappelijke ondersteuning. De wetgever stelt daarbij dat de vorm van de melding vrij dient te zijn.

Een burger moet zich bijvoorbeeld aan een loket, telefonisch of schriftelijk kunnen melden. De beoordeling of iemand voldoet aan de criteria die in de wet gesteld worden om in aanmerking te komen voor ondersteuning, dient te gebeuren in het onderzoek. Dit onderzoek vindt volgens de wet plaats na de melding.



Figuur 5 Schematische weergaven van de toegang volgens de Wmo (boven) en in de uitvoering van de gemeente Den Haag (beneden).

In bovenstaande figuur is het proces zoals voorgeschreven in de Wmo en zoals uitgevoerd in Den Haag schematisch weergegeven (figuur 5 hierboven). De Wmo vereist dat iedereen die zich wendt tot de gemeente met een behoefte aan

maatschappelijke ondersteuning zich kan melden(100%). Vervolgens dient de gemeente voor alle meldingen een onderzoek uit te voeren waaruit een advies voortvloeit. Ongeacht de uitkomst van het advies moet iedereen de gelegenheid krijgen een aanvraag te doen. Hierop moet de gemeente vervolgens altijd een beschikking afgeven of maatschappelijke ondersteuning kan worden geboden en zo ja, in welke vorm. Daarop heeft de cliënt altijd de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen.

In de gemeente Den Haag krijgt niet iedereen die zich wendt tot de gemeente de mogelijkheid een melding te doen en eveneens niet de gelegenheid om na de melding een aanvraag te doen. Cliënten die hebben aangegeven behoefte te hebben aan ondersteuning, krijgen daardoor niet het in de wet bedoelde zorgvuldige onderzoek naar hun hulpvraag. Tevens mist de gemeente hierdoor kansen om met cliënten in gesprek te gaan en door te vragen naar mogelijke andere problemen die spelen. Aan het preventieve karakter van de Wmo wordt daarmee te weinig invulling gegeven.

Digitaal melden

Ten eerste is de verplichting die de gemeente cliënten oplegt om een melding digitaal te doen een belangrijke belemmering in de toegang voor Individuele voorzieningen en Maatwerkvoorziening ondersteuning. Hierdoor is de veruit grootste groep voorzieningen (voor onder meer woningaanpassing, hulp in het huishouden, begeleiding en dagopvang) alleen toegankelijk via het digitale kanaal. Hiermee voldoet de gemeente niet aan het wettelijke vereiste van een vormvrije toegang. Het digitale kanaal is bovendien niet gebruiksvriendelijk. Uit ons onderzoek blijkt dat de formulieren om een melding te doen slecht te vinden zijn op internet en dat de digitale formulieren veel belemmeringen bevatten die het invullen en afronden ervan voor gebruikers ingewikkeld of onmogelijk maken. Ook blijkt het voor gebruikers niet helder wat het verschil is tussen de formulieren die worden gebruikt voor het melden van respectievelijk een Individuele voorziening (woningaanpassing, vervoer en dergelijke) en een Maatwerkvoorziening ondersteuning (begeleiding, dagbesteding en dergelijke). De gemeente heeft aangegeven in 2017 over te willen gaan naar één digitaal formulier, waarmee deze onduidelijkheid weggenomen wordt.¹⁶

Uit een schriftelijke enquête in het kader van ons onderzoek blijkt dat ongeveer een derde van de respondenten het invullen van het meldingsformulier moeilijk tot zeer moeilijk vindt. Cijfers van de gemeente geven aan dat in bijna 60% van de gevallen het invullen van een digitaal formulier niet wordt afgerond met het doen van een melding. De gemeente weet niet of mensen die op deze wijze geen melding hebben kunnen doen, zich in een later stadium alsnog melden.

Cliëntondersteuning voor mensen die niet zelfstandig digitaal een melding kunnen doen wordt door de gemeente onvoldoende onder de aandacht gebracht. Waar het gaat om cliëntondersteuning die op initiatief van verschillende belangengroepen in de stad is opgezet, informeert de gemeente cliënten niet actief over deze vorm van cliëntondersteuning. De gemeente werkt daarnaast nog onvoldoende samen met

¹⁶ Bron: feitelijk wederhoor onderzoek Toegang maatschappelijke ondersteuning.

organisaties in de stad die ook onafhankelijke cliëntondersteuning zouden kunnen bieden.

Selectie voorafgaand aan melding

Ten tweede kan een cliënt geen melding doen voor een maatwerkvoorziening ondersteuning of een individuele voorziening, indien in het automatisch gegenereerde preadvies is opgenomen dat er voor deze cliënt geen maatwerkvoorziening nodig is. Het advies stuurt daarnaast ook op de vorm van ondersteuning die gemeld kan worden; voor een andere vorm van ondersteuning dan die in het advies wordt genoemd, kan de cliënt geen melding doen. De mensen die zich door de hiervoor genoemde belemmeringen niet kunnen melden, krijgen daardoor ook geen onderzoek naar hun hulpvraag zoals bedoeld in de Wmo. Omdat zij geen aanvraag kunnen doen, wordt hen ook niet de mogelijkheid geboden bezwaar aan te tekenen tegen het feit dat ze niet in aanmerking komen voor ondersteuning (zie ook Figuur 5 hierboven).

Cliënten die niet zelfstandig een digitaal formulier in kunnen vullen, kunnen hierbij ondersteuning krijgen op een Servicepunt XL of bij een Advies en Informatiebalie van de gemeente. Het is daar mogelijk zelfstandig of met ondersteuning een formulier in te vullen. Wanneer zij een complexe hulpvraag hebben, kunnen zij ondersteuning krijgen van een onafhankelijke cliëntondersteuner. In dat geval wordt in samenspraak met de cliënt een persoonlijk plan opgesteld, waarin de hulpvraag wordt bepaald. 5% van de cliënten die op deze manier wordt ondersteund, krijgt het advies een melding te doen voor een maatwerkvoorziening.¹⁷ Ook in deze gevallen is sprake van een selectie voorafgaand aan een mogelijke melding. De functie van cliëntondersteuner wordt uitgevoerd door de medewerkers die het loket van het servicepunt bemensen. Hierdoor ontstaat een rolvermenging tussen loketmedewerker, beoordelaar en onafhankelijk ondersteuner.

Formele belemmeringen

Ten derde worden op grond van de gemeentelijke beleidskaders enkele groepen uitgezonderd van de mogelijkheid zich te melden voor maatschappelijke ondersteuning. Zo is melden niet mogelijk voor mensen onder de 18 jaar (zij worden ondersteund vanuit de Jeugdwet) en kunnen mensen zonder psychiatrische problemen (OGGZ problematiek) zich niet melden voor maatschappelijke opvang, het traject voor dak- en thuislozen. Dit is in strijd met het wettelijke uitgangspunt dat iedereen zich moet kunnen melden.

Sociale wijkzorgteams

Een uitzondering op het door cliënten melden voor maatschappelijke ondersteuning vormen de Sociale wijkzorgteams, omdat bij een Sociaal Wijkzorgteam alleen meldingen binnenkomen die door hulpverleners zijn gedaan. Het is niet mogelijk voor cliënten om zelfstandig, zonder tussenkomst van een hulpverlener, zich te melden bij een Sociaal wijkzorgteam.

¹⁷ Cliënten kunnen op de Servicepunten XL ook informatie krijgen of zelfstandig gebruik maken van gratis voorzieningen.

Deelconclusie 2

De gemeente beoordeelt de hulpvraag voor maatschappelijke ondersteuning onvoldoende integraal en domeinoverstijgend.

Het proces van toegang is onvoldoende integraal opgezet, waardoor de beoordeling van de hulpvraag zich primair richt op de hulp waarvoor een burger zich tot de gemeente heeft gewend. Met name het zoeken naar mogelijkheden van afstemming met partners in andere domeinen, gebeurt in het onderzoek in de meeste gevallen onvoldoende. Niet alle meldingen worden opgevolgd door een onderzoek en niet in alle gevallen is er sprake van een onderzoek in samenspraak met de cliënt. Aan het uitgangspunt van de Wmo dat de gemeente de hulpvraag integraal en domeinoverstijgend beoordeelt, wordt daarmee te weinig invulling gegeven.

Toelichting

Het toegangsproces voor maatschappelijke ondersteuning is opgedeeld in zes afzonderlijke processen (voor verschillende categorieën voorzieningen), waardoor de beoordeling per afzonderlijk proces in eerste instantie gericht is op het aanbod van de voorzieningen dat via het desbetreffende proces geboden wordt. Het eventueel constateren van andere problemen dan aangegeven in de oorspronkelijke hulpvraag leidt tot een doorverwijzing naar een andere voorziening, waarvoor opnieuw een melding en / of aanvraag gedaan moet worden.

De Wmo geeft een opsomming van de onderwerpen die aan de orde moeten komen in de uitvoering van het onderzoek na een melding.¹⁸ In geen van de zes toegangsprocessen naar voorzieningen worden alle onderwerpen benoemd die worden genoemd in de wet. In alle processen ontbreekt het betrekken van partijen uit andere domeinen (zoals jeugdzorg, onderwijs, wonen en werk). Tevens mist een goede aansluiting op maatschappelijke ondersteuning voor jongeren die niet meer onder de Jeugdzorg vallen.

Bij het onderzoek in het kader van een melding voor Individuele voorzieningen wordt in principe alleen beoordeeld wat de fysieke belemmeringen van de melder zijn en welke voorziening nodig is. Hier ontbreekt daarmee een integrale en domeinoverstijgende beoordeling van de hulpvraag.

Wanneer het tot een melding komt, met uitzondering van meldingen voor hulp in het huishouden, voert de gemeente een gesprek met de melder.

¹⁸ Wmo, art. 2.3.2 lid 1 noemt de verplichting een onderzoek uit te voeren na de melding. Lid 4 geeft een opsomming van de zaken die meegenomen moeten worden in het onderzoek. Deze zijn onderdeel van de norm en worden meegenomen in de beoordeling.

Deelconclusie 3

De gemeente biedt in de maatschappelijke ondersteuning geen maatwerkoplossingen die voorzien in een sluitende aanpak (één cliënt – één plan).

De gemeente biedt geen maatwerkoplossingen die voorzien in een sluitende aanpak van de problemen van de cliënten, zoals in de wet is vastgelegd. Cliënten met problemen op meerdere gebieden, moeten verschillende meldingen en aanvragen doen voor ondersteuning. Het aanbod van de gemeente in de categorie 'Maatwerkvoorziening ondersteuning' beperkt zich tot een globale omschrijving van de voorziening, zonder dat de vorm en mate waarin ondersteuning geboden gaat worden, is vastgelegd.

De uitwerking van deze ondersteuning gebeurt na het afgeven van de beschikking door het college, waardoor de mogelijkheid hiertegen bezwaar te maken niet geboden wordt. De gemeente maakt onvoldoende duidelijk dat cliënten een persoonlijk plan aan kunnen leveren waarin zij zelf een voorstel voor de oplossing van hun hulpvraag kunnen beschrijven.

Toelichting

De gemeente richt zich in het onderzoek (in de afzonderlijke processen van toegang) op een toets of de cliënt in aanmerking komt voor de gevraagde ondersteuning. Een melding voor een bepaalde voorziening leidt daardoor tot het wel of niet leveren van de gevraagde voorziening. Bij het vinden van een passende oplossing worden eventuele andere problemen onvoldoende meegenomen, waardoor in de praktijk cliënten met verschillende behoeften aan ondersteuning, meerdere meldingen en aanvragen dienen te doen. De gemeente levert daarmee geen sluitende aanpak voor alle problemen die cliënten ervaren, waarbij in één plan de cliënt met alle hulpvragen (binnen het domein van de Wmo en daarbuiten) wordt geholpen.

Bij Maatwerkvoorziening ondersteuning (begeleiding, dagbesteding en dergelijke) wordt in de beoordeling ook naar andere onderwerpen gekeken dan wat in eerste instantie is gemeld, maar ook hier geldt dat wanneer uit het onderzoek naar voren komt dat er meer vormen van ondersteuning nodig zijn (bijvoorbeeld een Individuele voorziening), de cliënt dit afzonderlijk moet melden en aanvragen.

Daarnaast levert de gemeente bij het verstrekken van Maatwerkvoorziening ondersteuning geen op de individuele omstandigheden afgestemde voorziening, omdat in de beschikking van het college slechts sprake is van een globale omschrijving van de benodigde ondersteuning. Het maatwerk moet bij deze categorie voorzieningen uitgewerkt worden door de aanbieder. De gemeente heeft geen zicht op die fase van het proces en cliënten wordt met deze werkwijze niet de mogelijkheid geboden bezwaar te maken tegen de feitelijk geleverde voorziening, omdat deze geen onderdeel uitmaakt van de beschikking. In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamer een (beperkt) aantal dossiers geanalyseerd van cliënten die reageerden op

onze schriftelijke enquête.¹⁹ Eén van deze casussen betreft een cliënt die voor de overgang naar de Wmo al langere tijd dagbesteding ontving, voor 9 dagdelen per week. De casus maakt inzichtelijk wat het gevolg kan zijn van het ontbreken van maatwerk in de beschikkingen voor een Maatwerkvoorziening ondersteuning (zie casusbeschrijving).

De beschikkingen die worden afgegeven naar aanleiding van een aanvraag voor een Individuele voorziening (woningaanpassing, vervoer en dergelijke) komen inhoudelijk wel tegemoet aan de wettelijke eis; hierin is een voorziening gespecificeerd.

Casus dagbesteding

Eén van de respondenten op onze schriftelijke enquête schrijft in de toelichting: "Verder wil ik kwijt dat sinds de gemeente de indicaties stelt, ik de helft minder naar een dagbesteding mag, namelijk van 9 dagdelen naar 5 dagdelen. Dit heeft een enorme terugval veroorzaakt". De rekenkamer heeft het betreffende dossier, met toestemming van de cliënt, geanalyseerd. Uit de analyse van het dossier van deze cliënt blijkt het volgende:

In het kader van de nieuwe Wmo doet de gemeente in juli 2015 een herbeoordeling bij deze cliënt. Naar aanleiding van een gesprek met de cliënt concludeert de gemeente dat de cliënt terecht dagbesteding ontvangt. Er wordt nog dezelfde maand een beschikking afgegeven voor Maatwerkvoorziening ondersteuning, tot en met 31 januari 2016, in natura te ontvangen bij dezelfde aanbieder. In de beschikking, noch in het plan van aanpak, worden aantallen uren of dagdelen genoemd. Eind 2015 volgt opnieuw een herbeoordeling, vanwege het aflopen van de termijn in de beschikking. Weer is er een gesprek met de cliënt. In het interne gemeentelijke verslag van dit gesprek wordt aangegeven dat gebleken is dat de cliënt nog maar 5 dagdelen dagbesteding ontvangt en dat hierdoor de situatie achteruit is gegaan. Aangegeven wordt dat wanneer de cliënt geen dagbesteding heeft, deze voornamelijk in bed ligt. Deze constatering komt niet terug in het formele advies of het plan van aanpak. Naar aanleiding van het onderzoek volgt in januari een nieuwe beschikking, wederom voor Maatwerkvoorziening ondersteuning, te ontvangen in natura bij dezelfde aanbieder en weer zonder dat er een definitie van het aantal uren of dagdelen is opgenomen. In juni 2016 vult deze cliënt onze enquête in en geeft, zoals beschreven aan, dat er nog steeds sprake is van slechts 5 dagdelen dagbesteding en een daardoor verslechterde situatie.

Keuzevrijheid

In de Wmo is opgenomen dat, wanneer iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening (alle vormen), de gemeente aandacht moet schenken aan de keuzevrijheid in zorgaanbieders. Zowel bij Maatwerkvoorziening ondersteuning (begeleiding, dagbesteding en dergelijke) als bij Hulp in het huishouden (onderdeel van de categorie Individuele voorzieningen), hebben cliënten een ruime keuze uit

¹⁹ Zie onderzoeksverantwoording in het feitenrapport 'Over de drempel'.

verschillende aanbieders. Wel ontbreekt keuzevrijheid in aanbieders die rekening houden met geloofs- en levensovertuiging of culturele achtergrond.²⁰ Voor de voorzieningen Maatschappelijke opvang en Opvang bij huiselijk geweld is er geen keuzevrijheid tussen verschillende aanbieders.

Daarnaast moet het volgens de wet voor cliënten mogelijk zijn zelf zorg in te kopen met een persoonsgebonden budget.²¹ Dit vergroot volgens het Rijk de mogelijkheden om tot individueel maatwerk te komen.²² In de meeste gevallen biedt de gemeente aanvragers de mogelijkheid een Pgb aan te vragen. In het aanvraagformulier voor Maatwerkvoorziening ondersteuning respectievelijk het digitale meldingsformulier voor Individuele voorzieningen kan een melder aanvinken dat hij/zij de voorziening in de vorm van een Pgb wil ontvangen. Desondanks blijkt uit ons onderzoek dat veel cliënten toch niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid om een Pgb aan te vragen.

Cliënten die gebruik maken van de voorziening Hulp in het huishouden in de variant voor mensen met zwaardere problematiek (niveau HV2), kunnen geen Pgb aanvragen. Volgens de gemeente zijn deze mensen onvoldoende zelfredzaam om een Pgb te kunnen beheren. Het is hierbij echter ook voor bijvoorbeeld mantelzorgers (onder meer echtgenoten) niet mogelijk om het Pgb aan te vragen.

Persoonlijk plan

In de wet is opgenomen dat cliënten de mogelijkheid moeten hebben een persoonlijk plan aan te leveren om in te brengen bij het onderzoek. In dit plan kan een cliënt aangeven op welke wijze hij of zij denkt het beste ondersteund te kunnen worden.²³ De gemeente biedt cliënten, die een Maatwerkvoorziening ondersteuning of een Individuele voorziening aanvragen, de mogelijkheid een persoonlijk plan aan te leveren. Er is een post- of emailadres beschikbaar en in het formulier Wmo Melding (dat gebruikt wordt in de toegang voor Individuele voorzieningen, zoals woningaanpassing en hulp in het huishouden) kan aangevinkt worden dat men het voornemen heeft een persoonlijk plan in te dienen. Uit ons onderzoek (schriftelijke enquête en Usability onderzoek internet) blijkt evenwel dat de informatie hierover en de wijze waarop het persoonlijke plan ingediend moet worden voor cliënten onduidelijk is.

²⁰ *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, art. 2.1.2, lid 4.c: Bij het bieden van keuzevrijheid dient rekening gehouden te worden met godsdienstige gezindheid, levensovertuiging en culturele achtergrond.*

²¹ *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, art. 2.3.6.*

²² *Memorie van toelichting bij de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, paragraaf 3.7, p. 30.*

²³ *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, artikel 2.3.2, tweede lid*

Deelconclusie 4

Het toegangsproces tot maatwerkvoorzieningen in het kader van de Wmo is voor de cliënt onvoldoende transparant en voldoet niet aan alle wettelijke vereisten.

Op een aantal punten komt de gemeente niet tegemoet aan de eisen die de wet stelt aan het toegangsproces, waardoor het toegangsproces voor cliënten onvoldoende transparant is en rechtszekerheid voor cliënten onvoldoende wordt gewaarborgd.

Toelichting

Zoals onder deelconclusie 1 is geconstateerd, komt de gemeente niet tegemoet aan de wettelijke eisen van een voor iedereen toegankelijke melding en ten aanzien van de vormvrijheid van het melden. Daarnaast komt de gemeente niet of niet volledig tegemoet aan de volgende bepalingen uit de Wmo 2015:

1. **De cliënt ontvangt altijd een bevestiging van de melding**

Cliënten die een melding hebben gedaan voor maatschappelijke ondersteuning, krijgen niet in alle gevallen een bevestiging toegestuurd van deze melding. Alleen wanneer cliënten een emailadres invullen bij het doen van een melding, krijgen zij via email een bevestiging. De gemeente komt daarmee niet tegemoet aan de wettelijke verplichting altijd een bevestiging te geven van een melding.

2. **Het onderzoek wordt binnen 6 weken afgerond**

De gemeente geeft in informatie aan de gemeenteraad aan 'gemiddeld genomen' tegemoet te komen aan de norm om binnen 6 weken het onderzoek af te ronden.²⁴ In de eerste acht maanden van 2016 werd echter (bij meldingen voor Maatwerkvoorziening ondersteuning) in 46% van de gevallen de 6 wekentermijn voor het afronden van het onderzoek overschreden.²⁵ Wanneer de termijn voor het onderzoek wordt overschreden, blijven de betreffende melders langer dan wettelijk bepaald is in onzekerheid over de vraag of zij wel of niet ondersteuning kunnen krijgen en ontvangen zij in de tussentijd tevens geen ondersteuning.

3. **De cliënt ontvangt van het onderzoek een schriftelijk verslag**

Niet iedereen die zich heeft gemeld voor maatschappelijke ondersteuning krijgt een verslag van het onderzoek dat de gemeente uitvoert. De verslagen die worden verstrekt geven onvoldoende een weergave van het uitgevoerde onderzoek, maar richten zich vooral op de uitkomsten daarvan. Hierdoor missen cliënten duidelijkheid over de onderbouwing van het advies van de gemeente en kunnen zij hier bij het opstellen van een aanvraag niet specifiek op ingaan. Dit is tevens van belang omdat het advies door de gemeente gebruikt wordt ter onderbouwing van de beschikking op de aanvraag (die een cliënt kan doen na afronding van het onderzoek). Het kabinet had juist als doel dat besluiten beter onderbouwd zouden

²⁴ RIS 293040 Vierde kwartaalrapportage Wmo 2015, p. 10.

²⁵ Feitenrapport 'Over de drempel', Rekenkamer Den Haag, p. 42

worden genomen, zodat beschikkingen minder kwetsbaar zullen zijn voor bezwaar.²⁶

4. **De cliënt kan na het onderzoek of na het verstrijken van de 6 weken termijn voor het onderzoek altijd een aanvraag doen**

Er zijn verschillende situaties waarin het voor mensen die behoefte hebben aan maatschappelijke ondersteuning niet mogelijk is een aanvraag te doen of in deze aanvraag af te wijken van het standpunt van de gemeente naar aanleiding van het onderzoek. In de toegangsprocessen voor Maatwerkvoorziening ondersteuning en Individuele voorzieningen kan tijdens het onderzoek voorafgaand aan de aanvraag al aan de cliënt aangegeven worden dat er geen recht is op een maatwerkvoorziening en dat de melder voldoende geholpen is met een algemene voorziening. Wanneer dit de uitkomst is van het onderzoek naar de hulpvraag (naar aanleiding van een melding), stuurt de gemeente standaard geen aanvraagformulier aan de cliënt. Cliënten worden door de gemeente niet actief gewezen op hun rechten om in elke situatie toch een aanvraag in te kunnen dienen. Bij het overschrijden van de termijn voor het onderzoek geeft de wet aan dat cliënten al een aanvraag in kunnen dienen, ondanks dat het onderzoek nog niet is afgerond. Ook op deze mogelijkheid worden cliënten door de gemeente niet gewezen.

5. **De gemeente geeft op iedere aanvraag een beschikking**

In het proces voor Opvang bij huiselijk geweld worden geen beschikkingen afgegeven en bij Maatschappelijke opvang worden geen toekenningsbeschikkingen afgegeven. In deze situaties is het door het ontbreken van een beschikking voor cliënten niet mogelijk bezwaar aan te tekenen tegen de beslissing van het college. In alle andere gevallen geeft het college een beschikking af naar aanleiding van een aanvraag.

6. **De cliënt kan tegen beschikkingen van de gemeente bezwaar maken**

Naast de genoemde situaties waarin cliënten geen aanvraag hebben kunnen doen of geen beschikking ontvangen, wordt pas na het afgeven van de beschikking voor een Maatwerkvoorziening ondersteuning (begeleiding, dagbesteding en dergelijke) de definitieve vorm en mate van ondersteuning bepaald. De gemeente heeft daarin geen rol. Cliënten die een dergelijke voorziening ontvangen kunnen daarmee geen bezwaar maken tegen de definitieve vorm en mate waarin de voorziening wordt verstrekt, want dit is geen onderdeel van het besluit van het college (zie de casusbeschrijving bij deelconclusie 3).

7. **De gemeente biedt in een uitzonderingsgeval geen mogelijkheid een persoonsgebonden budget aan te vragen**

In de meeste gevallen wordt aanvragers de mogelijkheid geboden een Pgb aan te vragen. Voor de voorziening Hulp in het huishouden, niveau HV2, is het echter niet mogelijk om een Pgb aan te vragen, omdat deze cliënten volgens de gemeente onvoldoende zelfredzaam zijn om een Pgb te beheren. De gemeente geeft niet de mogelijkheid om een mantelzorger (bijvoorbeeld een echtgenoot) van de cliënt het budgetbeheer te laten doen.

²⁶ *Memorie van toelichting bij de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, p. 8.*

4 AANBEVELINGEN

Met de decentralisaties in het sociaal domein heeft de gemeente nieuwe taken gekregen in de ondersteuning van burgers. Een belangrijk doel van het Rijk bij het decentraliseren van deze taken is het versterken van een integrale en domeinoverstijgende aanpak in de ondersteuning en het leveren van beter maatwerk. De gemeente kan een belangrijke stap zetten in de doorontwikkeling van de Wmo door de toegang eenvoudiger en voor iedereen met een hulpvraag beter toegankelijk te maken, meer integraliteit en maatwerk te bieden en de bepalingen uit de wet na te leven. Een belangrijk doel daarbij zou moeten zijn te streven naar het bieden van een zo optimaal mogelijke rechtsgelijkheid en rechtsbescherming voor cliënten in de opzet en uitvoering van de toegang tot maatschappelijke ondersteuning. De rekenkamer beveelt de gemeenteraad daarom het volgende aan:

1. Het college op te dragen de melding voor behoefte aan maatschappelijke ondersteuning te vereenvoudigen:
 - a. Maak de melding vormvrij en faciliteer dat een melding in verschillende vormen gedaan kan worden (schriftelijk, digitaal, telefonisch, mondeling aan verschillende loketten) en verplicht niet dat eerst een compleet digitaal formulier wordt ingevuld.

NB Het doel van deze aanbeveling is tegemoet te komen aan het laagdrempelige idee van een melding zoals beschreven door het kabinet in een toelichting: het melden 'kan met een telefoontje, met een mail, tijdens een inloopspreekuur of op een andere wijze; laagdrempelig en vormvrij' [...] 'de melding is niet per se meer dan een signaal van de burger dat hij behoefte meent te hebben aan een vorm van maatschappelijke ondersteuning'.²⁷
 - b. Faciliteer het melden zodanig dat bij de melding een beperkte set aan gegevens; alleen naam en adres gegevens (wanneer van toepassing), het burgerservicenummer en de vorm van ondersteuning waar behoefte aan is, vastgelegd kan worden.²⁸
2. Het college op te dragen het digitale kanaal eenvoudiger en gebruiksvriendelijker te maken:
 - a. Bied beknopte en overzichtelijke informatie over alle vormen van maatschappelijke ondersteuning. Gebruik een digitaal vragenformulier desgewenst om cliënten een vrijblijvende 'proefberekening' aan te

²⁷ *Nader rapport inzake het voorstel van wet inhoudende regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang, 13 januari 2014, p. 5.*

²⁸ *Op 4 november 2016 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarin het college, ondermeer, wordt verzocht het meldingsformulier te vereenvoudigen. De rekenkamer is aanvullend van mening dat de melding vormvrij zou moeten zijn, conform de bepalingen in de wet. Mensen zouden daarom de vrije keuze moeten hebben of zij van een , vereenvoudigd, formulier gebruik willen maken of op een andere wijze een melding willen doen.*

- bieden of na een melding eventueel informatie te vergaren over de hulpvraag, vooruitlopend op het onderzoek en keukentafelgesprek.
- b. Verbeter de gebruiksvriendelijkheid van het digitale kanaal aan de hand van de uitkomsten uit het Usability onderzoek dat deel uitmaakt van het feitenrapport 'Over de drempel' van de rekenkamer.
3. Het college op te dragen na elke melding een integraal onderzoek uit te voeren naar de hulpvraag²⁹:
- a. Voer daarbij altijd een persoonlijk gesprek met de melder, bij voorkeur thuis. In de meeste gevallen wordt nu al gesproken met mensen die een melding hebben gedaan. Door dit altijd te doen, komt de gemeente tevens tegemoet aan het vereiste in de wet het onderzoek in samenspraak met de cliënt te doen.
- b. Doe een integrale beoordeling over alle aspecten van het sociaal domein, waarbij zonedig ook de afstemming met partijen wordt gezocht, zoals op het gebied van onderwijs, werk en wonen.
- c. Inventariseer bij alle vormen van maatschappelijke ondersteuning de eigen kracht: eigen oplossingen van cliënten die een bijdrage kunnen leveren aan hun participatie en zelfredzaamheid.
- d. Geef na afloop van elk onderzoek een integraal advies over de benodigde ondersteuning en neem in het advies een weergave van het onderzoek op.
- e. Bied cliënten op basis van dit integrale advies de mogelijkheid om één aanvraag te doen voor de benodigde ondersteuning, ook als dit meerdere domeinen beslaat.
4. Het college op te dragen beschikkingen af te geven waarin gespecificeerde maatwerkoplossingen zijn opgenomen en die naar de cliënten en zorgaanbieders voldoende duidelijkheid bieden over de benodigde ondersteuning, waarbij:
- a. Het aanbod (in de beschikking) een zo gespecificeerd mogelijk voorstel betreft voor de vorm en mate van ondersteuning en/of voorzieningen, waarbij de beschikking pas wordt afgegeven wanneer de gemeente, al dan niet in samenspraak met een aanbieder, met de cliënt een maatwerkoplossing heeft bepaald.³⁰
- b. Het aanbod voorziet in een sluitende en integrale aanpak van alle vormen van ondersteuning die nodig zijn om te realiseren dat de aanvrager zelfredzaam kan zijn en kan participeren in de samenleving.

²⁹ De ANBO een kader opgesteld dat als uitgangspunt zou kunnen gelden voor het vormgeven van het onderzoek: spelregels Wmo 2015 in zake 'het onderzoek', ANBO, 15 december 2015.

³⁰ Uit recente jurisprudentie blijkt dat de rechter uitgaat van een zeer gedetailleerd niveau van beoordelen van de hulpvraag als grondslag voor een beschikking. Dit blijkt onder meer uit een tussenuitspraak van de Centrale Raad van Beroep, d.d.15-4-2015: 'de raad ziet aanleiding het college opdracht te geven het gebrek te herstellen teneinde te bepalen welk type rolstoelhandschoenen voor de appellant gezien zijn beperkingen en zijn vervoersbehoefte als een compenserende voorziening kan gelden'. (ECLI:NL:CRVB:2015:1301)

- c. Het aanbod voorziet in maatwerk: een afstemming tussen de inzet van de cliënt zelf, diens sociale omgeving, maar ook de diverse actoren en partners van de gemeente in het sociale domein.
5. Het college op te dragen in te zetten op onafhankelijke cliëntondersteuning door ervaringsdeskundigen en/of vanuit organisaties die doelgroepen van de Wmo vertegenwoordigen, dit beschikbaar te stellen voor alle fasen van het toegangsproces en hieraan meer bekendheid te geven bij de doelgroep van de Wmo.
6. Het college op te dragen een warme overdracht te realiseren van de Jeugdzorg naar Maatschappelijke ondersteuning voor jongeren die na hun 18de nog niet zelfstandig in staat zijn tot zelfredzaamheid en participatie.
7. Het college op te dragen in de uitvoering van de Wmo 2015 te voldoen aan de eisen die in die wet worden gesteld aan het toegangsproces en voorstellen voor aanpassing van het beleidsplan en/of de verordening maatschappelijke ondersteuning voor te leggen aan de raad, zodat:
 - a. Alle toegangsprocessen voldoen aan de volgorde zoals de Wmo die aangeeft: melding, onderzoek, aanvraag en beschikking.
 - b. Iedere melder een bevestiging van de melding ontvangt, door een bevestiging naar het huis- of emailadres te sturen
 - c. De onderzoeken in principe binnen een termijn van 6 weken afgerond worden en de raad geïnformeerd wordt over het percentage cliënten waarvoor deze termijn gehaald wordt.
 - d. Het voor melders mogelijk is een aanvraag te doen wanneer de 6 weken-termijn is verstreken, maar het onderzoek nog niet is afgerond.
 - e. Na afronding van elk onderzoek een verslag aan de cliënt wordt verstrekt, waarin ook een weergave van het onderzoek is opgenomen en niet alleen de uitkomst.
 - f. Elke aanvrager de vrije keuze uit zorg in natura of een pgb krijgt aangeboden en dit ook mogelijk is voor mensen die een voorziening Huishoudelijke hulp HV2 ontvangen, en aanvragers daarover zorgvuldig geïnformeerd worden.
 - g. Elke melder de mogelijkheid krijgt een persoonlijk plan aan te leveren en melders daarover zorgvuldig geïnformeerd worden.

5 REACTIE COLLEGE B&W

Rekenkamer Den Haag
T.a.v. de voorzitter, de heer W.R. de Boer
Postbus 19157
2500 CD Den Haag

Datum 31 januari 2017

Onderwerp

Bestuurlijk wederhoor rekenkameronderzoek Toegang maatschappelijke ondersteuning

Geachte heer de Boer,

Dank voor uw brief van 21 december 2016 met het bestuurlijk rapport Toegang maatschappelijke ondersteuning. Uw rekenkamer onderzocht in hoeverre de toegang tot de Wmo aan de wettelijke en beleidsmatige vereisten en uitgangspunten voldoet. Met dit onderzoek beoogt u bij te dragen aan de stapsgewijze verbetering en doorontwikkeling van een doeltreffende en rechtmatige opzet en uitvoering van de toegang tot maatschappelijke ondersteuning. Het bestuurlijk rapport bevat de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. In het kader van het bestuurlijke wederhoor nodigt u ons uit om hierop een reactie te geven. Met deze brief reageren wij op uw conclusies en aanbevelingen.

Graag willen wij als eerste onze waardering uitspreken dat u een grondige analyse hebt gemaakt over de toegang tot de maatschappelijke ondersteuning in Den Haag zoals deze in de afgelopen twee overgangsjaren vorm heeft gekregen. In die tijd heeft de uitvoering van de Wmo niet stilgestaan. We zien in de conclusies en aanbevelingen waardevolle aanknopingspunten en nemen deze ook mee in de komende transformatie van de Wmo. De conclusies worden dan ook voor een belangrijk deel door ons herkend en de aanbevelingen zijn al (op een eerder moment) grotendeels door ons opgepakt. Echter, wij herkennen ons niet in alle conclusies. Verder hebben wij moeite met de stellige bewoording en soms harde kwalificaties die in uw rapport worden gebruikt. Deze passen niet bij het gesprek dat wij over de doorontwikkeling van de toegang van de Wmo willen voeren.

Hieronder gaan wij als eerste in op de uitdagingen waar we de afgelopen jaren voor hebben gestaan en hoe wij hieraan vorm hebben gegeven. Ook de juridische context is hierbij van belang. Daarna gaan wij op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen uit het rapport in.

Transitie Wmo - Continuïteit van zorg

De jaren 2015 en 2016 zijn voor de gemeente Den Haag overgangsjaren geweest om de nieuwe taken zo goed mogelijk uit te voeren, ons te richten op de continuïteit van de zorg en ons voor te bereiden op de transformatie van de Wmo. Met de korte voorbereidingstijd in 2014 is bewust gekozen om de tijd te nemen deze overgang geleidelijk en zorgvuldig in te richten omdat de Wmo 2015 onze meest kwetsbare burgers raakt. Hiervoor is bij het collegeakkoord extra geld vrijgemaakt, zodat de Wmo in de overgangsjaren ongewijzigd voortgezet kon worden. In de gecreëerde rust kon dan de transitie worden vormgegeven. Hiermee heeft de gemeente Den Haag voorkomen dat haastig opgesteld beleid achteraf gecorrigeerd moest worden en onrust bij cliënten of onderbreking van de zorg is ontstaan.

Vanuit dit oogpunt is dan ook gekozen om het bestaande systeem van algemene voorzieningen, indicatiestelling per individuele voorziening door verschillende gemeentelijke consultants en de daaraan verbonden afzonderlijk georganiseerde toegang vanuit de diensten OCW en SZW te continueren en zelfs uit te breiden. Hierdoor zijn in de toegang nog geen ingrijpende veranderingen doorgevoerd, waardoor op onderdelen belemmeringen voor burgers zijn ontstaan. Wij merken echter op dat er zich in Den Haag geen grote problemen hebben voorgedaan. Uit onze kwartaalrapportages blijkt dat het aantal klachten, bezwaren en meldingen bij 'tussen wal en schip' laag is gebleven.

De signalen over de knelpunten in de toegang, onder andere vanuit de Raadscommissie Samenleving, waren aanleiding om hier zelf ook onderzoek naar te doen. De uitkomsten hiervan zijn in de commissiebrief Stand van zaken toegang Wmo (RIS 296156) al met de Raad gedeeld. De uitkomsten van dit rekenkameronderzoek bevestigen deels de signalen. We zijn ons er van bewust dat de inrichting van de Wmo 2015 in Den Haag nog niet is afgerond. Voortdurend verbeteren we onze dienstverlening naar aanleiding van kritische vragen en klachten van burgers en op basis van onderzoeken. Met het oog op klantvriendelijkheid en het kunnen doen van een integraal ondersteuningsaanbod, zijn er al verschillende verbetermaatregelen ingezet, waaronder een andere inrichting van de toegang Wmo. Uw onderzoek draagt bij aan deze continue leer- en verbetercyclus.

Juridische toetsing

Vanaf 1 januari 2015 is de Wmo 2015 in werking getreden. Zoals bij alle nieuwe wetten, kost het tijd om de juridische interpretatie en reikwijdte van wetsartikelen aan te scherpen. De gemeente heeft naar aanleiding van het feitenrapport advies gevraagd aan de huisadvocaat van de gemeente Den Haag, te weten Pels Rijcken. Pels Rijcken heeft brede ervaring in het sociaal domein, als adviseur van de VNG en als begeleider van de transitie in het sociaal domein in Den Haag en ruim honderd andere gemeenten. Wij zien Pels Rijcken dan ook als autoriteit op dit gebied. In haar second opinion op het feitenrapport constateert Pels Rijcken dat, hoewel op enkele onderdelen nog extra aandacht en ten gevolge van recente rechtsontwikkelingen en in een enkel geval (ook in Den Haag) aanscherping van de werkwijze nodig is, het beleid van de gemeente nadrukkelijk is gericht op het bevorderen van de zelfredzaamheid en participatie van cliënten en in zoverre volledig aansluit en past binnen de

doelstellingen en uitgangspunten van de Wmo 2015. Vanuit dit perspectief beschouwen wij dan ook de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. We komen hier nog op terug.

Reactie op de conclusies van het rekenkameronderzoek

De hoofdconclusie is opgebouwd uit vier deelconclusies. Hierna volgt per deelconclusie onze reactie.

Deelconclusie 1: De toegang tot maatschappelijke ondersteuning in Den Haag kent belemmeringen waardoor het preventieve karakter van de Wmo onvoldoende tot uiting komt en op onderdelen de rechtszekerheid in het geding is.

We herkennen in deze conclusie de door de burgers ervaren belemmeringen in de toegang. Van de Kwaliteitscommissie Zorg (RIS 294174), de cliëntenraad Wmo en de Raadscommissie Samenleving hadden wij ook signalen ontvangen over de knelpunten in de toegang. Dit was voor ons al aanleiding om een eigen onderzoek te starten. Bij deze conclusie willen wij wel opmerken dat de rechtszekerheid voor de Haagse burger niet in het geding is geweest. Burgers hebben in Den Haag de benodigde zorg en ondersteuning ontvangen. Den Haag is in tegenstelling tot een aantal andere gemeenten ook niet door een rechter gedwongen het beleid te veranderen in verband met de rechtszekerheid.

Vernieuwingen toegang

In de zomer hebben wij ons eigen onderzoek de Klantreis uitgevoerd. Dit onderzoek heeft geresulteerd in een aantal verbetermaatregelen. In de commissiebrief Stand van zaken toegang Wmo (RIS 296156) is al een aantal maatregelen genoemd, die op korte termijn bijdragen aan het verbeteren van de toegang. Hieronder de belangrijkste maatregelen:

- **Samenvoegen en stroomlijnen van toegangswegen.** De toegang tot hulp bij het huishouden, ondersteuning, hulpmiddelen, vervoer en woningaanpassingen wordt samengevoegd tot een toegangspoort voor maatwerkvoorzieningen. Rekeninghoudend met de vereiste expertise wordt de toegang tot maatschappelijke opvang en Beschermd Wonen hierop afgestemd.
- **Versimpeling toegang.** We blijven de huidige kanalen 'click, call, face' hanteren. Voor het digitale kanaal is een nieuw webformulier in ontwikkeling waarmee burgers toegang krijgen tot de hele Wmo. Op dit formulier kunnen burgers hun contactgegevens vermelden en op welk gebied zij ondersteuning nodig hebben. Vanuit dit formulier worden zij doorgeleid naar de juiste toegang voor hun melding. Daar waar mogelijk moet gekeken worden naar een versimpeling in processen en regelingen. Hierbij denken wij aan herbeoordelingen (de frequentie en intensiteit ervan), diepte en breedte onderzoek (in relatie tot de vraag van de klant), hergebruik informatie (nieuwe meldingen van bestaande klanten) en de klantvriendelijkheid van brieven en folders.
- **Persoonlijk gesprek.** Het persoonlijk gesprek met de Hagenaar die ondersteuning vraagt, staat centraal in onze aanpak in het wettelijk voorgeschreven onderzoek en advies. Bij dit persoonlijk gesprek vragen we naar zaken die voor een cliënt zo belangrijk zijn dat het hem/haar vitaal houdt. Op basis hiervan kunnen doelen

worden gesteld die bij de Hagenaar passen en zijn welzijn vergroten. Vanaf de ingang van het nieuwe contract krijgen klanten die zich zowel voor hulp bij het huishouden als voor ondersteuning melden één persoonlijk gesprek. In het onderzoek wordt gevraagd naar de behoefte aan andere voorzieningen. Ook bij andere Wmo-meldingen (woon- en vervoersvoorzieningen) wordt gekeken naar de behoefte aan andere voorzieningen. Het is echter niet te voorkomen dat in enkele gevallen een tweede huisbezoek noodzakelijk is. Zo is bijvoorbeeld voor het onderzoek voor een traplift specifieke bouwkundige expertise nodig.

Collegebesluit 'Organisatie toegang Wmo binnen de gemeente' (RIS 295839)

Op 13 december jl. heeft het college besloten over de organisatie van de toegang Wmo. In de overgangsjaren 2015 en 2016 was de aandacht gericht op het zo goed mogelijk uitvoeren van de nieuwe taken, de continuïteit van de zorg en de voorbereiding op de transformatie van de Wmo. Eind 2016 is het moment gekomen om de toegang Wmo beter te organiseren met als doel burgers klantvriendelijk en in samenhang met andere voorzieningen passende ondersteuning te bieden. Vanuit het oogpunt van klantvriendelijkheid, het kunnen doen van een integraal ondersteuningsaanbod, financiële beheersbaarheid, efficiency en effectiviteit heeft de aansturing en verantwoordelijkheid vanuit één gemeentelijk organisatieonderdeel duidelijk meerwaarde. Gekozen wordt voor de overdracht naar de dienst OCW vanwege de gewenste beweging naar het zoveel als mogelijk afschaffen van de indicatiestelling per individuele voorziening (dus zoveel mogelijk combineren van indicatiestellingen), de gewenste samenhang tussen algemene en individuele voorzieningen en de huidige verdeling van middelen en personeel.

Vormvrijheid toegang

In de wet is gesteld dat vorm van de melding vrij dient te zijn. Een burger moet zich schriftelijk, digitaal, telefonisch of in persoon kunnen melden. De burger kan zich bij de gemeente Den Haag zowel bij de Servicepunten (persoon), bij de klantenservice (telefonisch), per post (schriftelijk) of via de website (digitaal) melden. Centraal bij alle meldingsvormen staat wel het digitale formulier dat door iedere melder (eventueel met ondersteuning) moet worden doorlopen. Uit het rekenkamerrapport en ook uit ons eigen onderzoek blijkt dat dit voor klanten een drempel vormt. De hierboven genoemde maatregelen verlagen direct deze drempel. Het komende jaar bepalen we welke additionele maatregelen kunnen bijdragen aan het nog toegankelijker maken van de melding.

Clïëntondersteuning

De rekenkamer stelt dat de gemeente Den Haag onvoldoende invulling geeft aan de in de wet bedoelde onafhankelijke clïëntondersteuning. Voor Den Haag bieden MEE en Kompasie onafhankelijke clïëntondersteuning. De servicepunten XL worden bemenst door de Haagse Welzijnsorganisaties, waar MEE sinds 1 januari 2016 intensief mee samenwerkt. Hiermee is er één loket per stadsdeel voor clïëntondersteuning. De clïëntondersteuners op de servicepunten XL zijn onafhankelijk, hebben geen relatie met aanbieders en zijn niet betrokken bij de besluitvorming over een

maatwerkvoorziening. Ze staan naast de cliënt en bieden ondersteuning. Deze laagdrempelige voorziening heeft een belangrijke preventieve functie. De hulpvragen van de cliënten van een cliëntondersteuner hebben gemiddeld een andere intensiteit en complexiteit dan de gemiddelde hulpvraag die binnenkomt via Advies op Maat, waardoor in veel gevallen een betere oplossing kan worden gevonden buiten de maatwerkvoorzieningen.

Naast de formele cliëntondersteuning wordt ook informele (ervaringsdeskundige) cliëntondersteuning geboden. De gemeente heeft hierover afspraken gemaakt met Kompasie. Met andere organisaties die informele cliëntondersteuning bieden, zoals de ANBO en Voorall, is de gemeente in gesprek over mogelijke samenwerking. Cliëntondersteuning wordt op verschillende manieren onder de aandacht gebracht van Hagenaars. Via de gemeentelijke website en tijdens het telefoongesprek waarin een afspraak voor een persoonlijk gesprek wordt gemaakt, wordt actief melding gemaakt van de mogelijkheid om een cliëntondersteuner mee te nemen naar het gesprek. In de bevestigingsbrief voor de afspraak van het persoonlijk gesprek is eveneens het aanbod cliëntondersteuning opgenomen. We staan altijd open voor verdere concrete verbeteringen op dit punt.

Preventieve karakter

De rekenkamer concludeert in het rapport dat de gemeente kansen mist door niet met alle klanten in gesprek te gaan na een melding. Hierdoor zou te weinig invulling worden gegeven aan het preventieve karakter van de Wmo. Bij de Wmo is preventie gericht op het voorkomen of zoveel mogelijk verminderen van belemmeringen of risicofactoren die (verdere) deelname aan de samenleving kunnen belemmeren. Dat doen burgers in de eerste plaats zelf. Daarbij bieden maatschappelijke organisaties, zorgaanbieders, de gemeente en burgers zelf uiteenlopende activiteiten en voorzieningen in aanvulling op wat iemand (nog) kan. Deze activiteiten en voorzieningen zijn van algemene aard: iedereen kan zonder beoordeling deelnemen. Het preventieve karakter van de Wmo wordt voornamelijk gevormd door de bekendheid met en gebruik van deze vrij toegankelijke voorzieningen en in minder mate door of iedere klant een gesprek met de gemeente heeft.

Uit de commissiebrief Stand van zaken toegang Wmo (RIS 296156) is al een aantal maatregelen uitgevoerd, zoals het afgeven van langdurige indicaties, een persoonlijke gesprek over verschillende voorzieningen, eerder duidelijkheid over de inhoud van de ondersteuning en betere overdracht van de klant, zowel intern als extern. Aan het einde van het eerste kwartaal delen wij het gehele plan van aanpak op de toegang van de Wmo met de raad. Het persoonlijk gesprek met de Hagenaar die ondersteuning vraagt, staat centraal in deze aanpak. Bij dit persoonlijk gesprek vragen we naar zaken die voor een cliënt zo belangrijk zijn dat het hem/haar vitaal houdt. Op basis hiervan kunnen doelen worden gesteld die bij de Hagenaar passen en zijn welzijn vergroten.

Deelconclusie 2: De gemeente beoordeelt de hulpvraag voor maatschappelijke ondersteuning onvoldoende integraal en domeinoverstijgend.

Deze conclusie wordt niet door ons gedeeld. Bij het onderzoek moet klantvriendelijkheid en de juiste inzet van middelen het uitgangspunt vormen. Het onderzoek dient in verhouding te staan tot de aard en inhoud van de melding en de specifieke kenmerken van de klant. Zo is bijvoorbeeld het altijd uitgebreid uitvragen van alle levensgebieden bij enkelvoudige meldingen een onnodige belasting van de klant en inzet van medewerkers. Voor burgers met domeinoverstijgende problematiek heeft de gemeente Den Haag specifiek de Sociale Wijkzorgteams opgericht (SWT).

SWT

Het SWT vervult een regierol op casusniveau bij meervoudige problematiek. Er is om die rol te vervullen een netwerk opgebouwd met o.a. wijkverpleegkundigen, huisartsen, welzijn, zorgaanbieders en woningcorporaties. Met het netwerk kunnen ook signalen van dreigende multiproblematiek bij zeer kwetsbare groepen snel worden opgepikt en kan actie worden ondernomen. Tussen de SWT's en de Wmo-consulenten is er een intensieve samenwerking en wordt altijd gewerkt met een warme overdracht van casussen.

Klantvriendelijkheid bij onderzoek

De rekenkamer schrijft in het rapport dat de Wmo een opsomming geeft van de onderwerpen die aan de orde moeten komen in het onderzoek. In het toegangsproces worden volgens de rekenkamer niet alle onderwerpen benoemd. Wij zijn van mening dat bij het onderzoek klantvriendelijkheid en de juiste inzet van middelen het uitgangspunt moeten vormen. Het onderzoek in het kader van de Wmo dient in verhouding te staan tot de aard en inhoud van de melding en de specifieke kenmerken van de klant. Er dient een afweging gemaakt te worden in de diepte en breedte van het onderzoek in relatie tot de vraag. Juist de veelheid en breedte van de vragen in het voorgaande Advies op Maat kreeg veel kritiek van gebruikers, omdat zij de vragen in hun geval niet passend en dwingend vonden. Op basis hiervan is Advies op Maat aangepast in een klantvriendelijker toegankelijker formulier met minder vragen.

Deelconclusie 3: De gemeente biedt in de maatschappelijke ondersteuning geen maatwerkoplossingen die voorzien in een sluitende aanpak (één cliënt – één plan).

Deze conclusie wordt op hoofdlijnen gedeeld. De wens voor een sluitende aanpak was voor ons ook reden om het Maatwerkarrangement vorm te geven. Na deze eerste stap is het dan ook onze intentie om zover mogelijk de verschillende toegangsprocessen te integreren. Hierbij moet altijd de haalbaarheid en het belang van de klant voorop staan.

Maatwerkarrangement

De rekenkamer concludeert dat door de afzonderlijke toegangsprocessen de gemeente geen sluitende aanpak biedt voor alle problemen die cliënten ervaren. De jaren 2015 en 2016 zijn overgangsjaren geweest om de nieuwe taken zo goed mogelijk uit te voeren, zich te richten op de continuïteit van de zorg en zich voor te bereiden op de transformatie van de Wmo. Op basis van de opgedane ervaring in de eerste twee jaar is het Maatwerkarrangement vorm gegeven. Met het nieuwe Maatwerkarrangement

hebben wij een belangrijke stap gezet in het bieden van een sluitende aanpak binnen de Wmo. Het nieuwe Maatwerkarrangement geeft invulling aan een integraal ondersteuningsaanbod door de Hulp bij het Huishouden (HH) en de Maatwerkvoorziening Ondersteuning (MvO) te combineren in één contract. Het onderbrengen van de volledige Wmo bij de dienst OCW sluit hierbij aan. De gewenste beweging naar het zoveel als mogelijk afschaffen van de indicatiestelling per individuele voorziening (dus zoveel mogelijk combineren van indicatiestellingen), alsmede de gewenste samenhang tussen algemene en individuele voorzieningen kan dan worden gemaakt. De intentie is om na deze stap te bekijken welke andere toegangsprocessen verder geïntegreerd kunnen worden.

Er is bij het Maatwerkarrangement gekozen voor een resultaatgerichte aanpak zodat aan cliënten beter maatwerk kan worden geboden. Hiermee sluit Den Haag aan bij de voorhoede van steden die resultaatgericht werken. Een belangrijk onderdeel van deze resultaatgerichte aanpak is het ondersteuningsplan, waarin de klant en de aanbieder samen de inhoud van de ondersteuning vastleggen. De gemeente toetst dit plan, dat daarna onderdeel uitmaakt van de beschikking.

Casus dagbesteding

In het rekenkamerrapport is een casus over dagbesteding opgenomen. Wij zijn ons ervan bewust dat dergelijke casussen zich hebben kunnen voordoen. Juist van dit soort casussen hebben wij geleerd in de afgelopen twee jaar. Deze ervaringen hebben wij meegenomen in de nieuwe aanbesteding voor het Maatwerkarrangement. In het Maatwerkarrangement is dagbesteding als een apart resultaatgebied opgenomen en wordt dan ook apart gefinancierd. Hiermee is de inzet van dagbesteding binnen het maatwerkarrangement gewaarborgd.

Keuzevrijheid

De rekenkamer concludeert dat zowel bij de Maatwerkvoorziening Ondersteuning als bij Hulp in het huishouden cliënten een ruime keuze hebben uit verschillende aanbieders. Dit is bij de inrichting van deze aanbestedingen en ook bij de nieuwe inkoop van het Maatwerkarrangement een belangrijk uitgangspunt geweest. Door het grote aantal gecontracteerde partijen is er wel degelijk ook keuzevrijheid in aanbieders die rekening houden met geloofs- en levensovertuiging of culturele achtergrond. Daarnaast kunnen burgers, mits zij daarvoor in aanmerking komen, hun ondersteuning in de vorm van een PGB afnemen bij een niet gecontracteerde aanbieder.

Voor Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen hebben we subsidierelaties met meer dan twintig organisaties. Het aanbod bestaat uit twee typen: enerzijds subsidierelaties met maatschappelijke opvang instellingen en daarnaast is een deel tevens aanbieder van het maatwerkarrangement. Voor de opvang/ondersteuning maatschappelijke opvang is een aantal kernactiviteiten gedefinieerd, die zijn belegd bij kernaanbieders. Clientkeuze is dan beperkt tot die kernaanbieders. Bij andere voorzieningen zoals doorstroomwoningen en Beschermd Wonen is de keuze breder. Van de instellingen verwachten wij dat zij professioneel omgaan met achtergrond van cliënten en dat ze luisteren en handelen naar klachten, kritiek en vragen van cliënten.

Bij opvang bij huiselijk geweld is de keuzevrijheid uit aanbieders beperkt. Het belangrijkste bij deze opvang is de veiligheid van de klant. Hierbij is snelheid bij het kunnen plaatsten het uitgangspunt.

Persoonlijk plan

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat de informatie over het persoonlijk plan en de wijze waarop dit ingediend moet worden onvoldoende helder is. Ten eerste willen wij benadrukken dat het indienen van een persoonlijk plan een vrijwillige keuze is en het ontbreken hiervan niet belemmerend is voor de verdere toegang. Op basis van eerdere signalen en het rekenkameronderzoek hebben wij inmiddels de informatie op de website verbeterd en tevens een format voor een persoonlijk plan aangeboden.

Deelconclusie 4: Het toegangsproces tot maatwerkvoorzieningen in het kader van de Wmo is voor de cliënt onvoldoende transparant en voldoet niet aan alle wettelijke vereisten.

De rekenkamer concludeert dat de gemeente op een aantal punten niet tegemoet komt aan de wettelijke eisen aan het toegangsproces. Wij delen dat het toegangsproces voor cliënten op onderdelen niet transparant is geweest. Daarnaast willen wij wijzen op het advies van Pels Rijcken. In haar second opinion op het feitenrapport constateert Pels Rijcken dat, hoewel op enkele onderdelen nog extra aandacht en ten gevolge van recente rechtsontwikkelingen in een enkel geval aanscherping van de werkwijze nodig is, het beleid van de gemeente nadrukkelijk is gericht op het bevorderen van de zelfredzaamheid en participatie van cliënten en in zoverre volledig aansluit en past binnen de doelstellingen en uitgangspunten van de Wmo 2015.

Verder hebben wij met de korte voorbereidingstijd in 2014 bewust gekozen om de tijd te nemen om de overgang van de Wmo geleidelijk en zorgvuldig in te richten. In 2015 en 2016 heeft de uitvoering van de nieuwe Wmo in het teken gestaan van het borgen van de continuïteit van de zorg waarin de veranderingen gecontroleerd en gefaseerd doorgevoerd worden. Vanuit dit oogpunt is dan ook gekozen om de bestaande toegang van indicatiestelling per individuele voorziening door verschillende gemeentelijke consultants en de daaraan verbonden afzonderlijk georganiseerde toegang te continueren en zelfs uit te breiden. Hierdoor zijn in de toegang nog geen vergaande verbeteringen doorgevoerd. Hierbij merken wij op dat uit onze kwartaalrapportages blijkt dat er zich in Den Haag geen grote problemen hebben voorgedaan. In het afgelopen jaar hebben wij van de Kwaliteitscommissie Zorg (RIS 294174), de cliëntenraad Wmo en de Raadscommissie Samenleving signalen ontvangen over de knelpunten in de toegang. Deze signalen hebben wij meegenomen in ons eigen onderzoek de Klantreis. Dit heeft geresulteerd in een aantal verbetermaatregelen.

Op de afzonderlijke punten die in het rapport worden genoemd gaan wij hieronder in.

Meldingsbevestiging

De rekenkamer constateert dat cliënten alleen bij het invullen van hun mailadres een bevestiging van hun melding krijgen. Uit ons eigen onderzoek de Klantreis blijkt dat dit voor klanten geen probleem is. De meldingen worden direct opgepakt, of wel door het inplannen van een gesprek, telefonisch contact met een consultant of een digitaal advies op de melding. Verder willen wij opmerken dat het digitaal afhandelen van de meldingen de snelste manier is om klanten te informeren, zonder tijdsintensieve en dure schriftelijke voorzieningen in te richten. Digitale communicatie met burgers ligt ook in lijn met de ontwikkeling van het rijksbeleid. Wel gaan we het mogelijk maken dat klanten die dit wensen een schriftelijke bevestiging van hun melding ontvangen.

Onderzoek binnen 6 weken:

De rekenkamer geeft aan dat de zes-weken termijn voor het afhandelen van een onderzoek wordt overschreden, waardoor melders langer in onzekerheid blijven. Het streven van de gemeente is om zoveel mogelijk meldingen binnen de zes weken af te handelen. Als deze termijn wordt overschreden, is dat altijd in overleg met de cliënt en soms zelfs op verzoek van de cliënt.

Schriftelijk verslag:

Niet iedereen die zich heeft gemeld voor maatschappelijke ondersteuning krijgt een verslag van het onderzoek dat de gemeente uitvoert, concludeert de rekenkamer. Deze onderbouwing van het advies zou een klant wel moeten ontvangen. Het huidige advies dat klanten ontvangen schiet hierin te kort. Wij zijn graag bereid dit op te pakken en te onderzoeken of, en zo ja wat klanten aan onderbouwing nodig hebben om een aanvraag te kunnen doen. Hierbij moet de hoeveelheid en detaillering van informatie afgewogen worden tegen de klantvriendelijkheid en begrijpelijkheid van de informatie.

Altijd een aanvraag:

De rekenkamer stelt dat er verschillende situaties zijn waarin het voor mensen die behoefte hebben aan maatschappelijke ondersteuning niet mogelijk is een aanvraag te doen of in deze aanvraag af te wijken van het standpunt van de gemeente. Bij de aanvraag heeft de gemeente uit het oogpunt van helderheid gekozen om het advies leidend te laten zijn in de communicatie naar de klant. Het meesturen van een aanvraagformulier bij een verwijzing naar een algemene voorziening kan verwarrend overkomen bij een klant. In persoonlijke gesprekken wordt altijd op de situatie van de klant toegesneden informatie aangeboden. Ook worden hierin de mogelijkheden en timing van een aanvraag meegenomen.

Aanvraag/beschikking:

De rekenkamer schrijft dat in het proces van Opvang bij huislijk geweld geen beschikkingen worden afgegeven en bij Maatschappelijke Opvang geen toekenningsbeschikkingen worden afgegeven.

De toegang tot de opvangvoorzieningen voor huiselijk geweld wordt voor inwoners van deze regio uitgevoerd door de instelling voor opvang: Wende/Perspektief. De screening gebeurt aan de hand van landelijk uniforme vragenlijsten, waarbij de problematiek in kaart wordt gebracht en de risico's worden ingeschat. Na de screening volgt een intake bij de meest geschikte aanbieder van de opvang bij huiselijk geweld en daarop volgt een besluit. Dit besluit heeft niet de vorm van een formele beschikking. Wanneer men bezwaar wil maken, kan men een klacht indienen bij de instelling. De beoordeling vereist specifieke expertise en er moet (vaak) gehandeld worden in noodsituaties. Hierbij is snelheid noodzakelijk en leidend.

In het toegangsproces voor Maatschappelijke Opvang ontvangen klanten bij een afwijzing een negatieve beschikking, waartegen men in beroep kan gaan. Bij een positief resultaat ontvangt men een zorgpakket, dat fungeert als toekennende beschikking. Deze beschikking kent geen afzonderlijke voorzieningen; met de zorgpas is het volledige basisaanbod toegankelijk. Het vervolgetraject wordt met de klant en betrokken organisaties bepaald. Bij verschil van mening over de uitkomst kan men een klacht indienen bij de instelling.

Bezwaar op de inhoud van de ondersteuning:

De rekenkamer concludeert dat de klanten pas na het afgeven van de beschikking voor de Maatwerkvoorziening Ondersteuning de definitieve vorm en mate van ondersteuning wordt bepaald. Met het Maatwerkarrangement is gekozen voor een resultaatgerichte aanpak zodat aan cliënten beter maatwerk kan worden geboden. Een belangrijk onderdeel van deze resultaatgerichte aanpak is het ondersteuningsplan, waarin de klant en de aanbieder samen de inhoud van de ondersteuning vastleggen. De gemeente toetst dit plan, dat daarna onderdeel uitmaakt van de beschikking. Tegen deze beschikking en de invulling van het ondersteuningsplan kan een klant in bezwaar gaan.

PGB HH2:

De rekenkamer constateert dat het voor de voorziening Hulp bij het huishouden (niveau HH2) niet mogelijk is om een PGB aan te vragen. In de voorgaande jaren ontbrak het aan een individuele toets van de vaardigheden van de cliënt. Met het nieuwe maatwerkarrangement komt deze beperking ten aanzien van de PGB dan ook te vervallen. Bij de aanvraag van een PGB wordt wel altijd getoetst of een cliënt (of diens vertegenwoordiger) in staat is om te gaan met een PGB en de kwaliteit van zorg is gewaarborgd.

Reactie op de aanbevelingen van het rekenkamerrapport

In het rapport geeft de rekenkamer een zevental aanbevelingen. Hieronder gaan wij op de afzonderlijke aanbevelingen in.

1. *Het college op te dragen de melding voor behoefte aan maatschappelijke ondersteuning te vereenvoudigen:*
 - a) *Maak de melding vormvrij en faciliteer dat een melding in verschillende vormen gedaan kan worden (schriftelijk, digitaal, telefonisch, mondeling aan*

verschillende loketten) en verplicht niet dat eerst een compleet digitaal formulier wordt ingevuld.

- b) Faciliteer het melden zodanig dat bij de melding een beperkte set aan gegevens; alleen naam en adres gegevens (wanneer van toepassing), het burgerservicenummer en de vorm van ondersteuning waar behoefte aan is, vastgelegd kan worden.*

Deze aanbeveling sluit aan bij de door de Raad aangenomen motie 'Wmo formulier en indicatiestelling', waar op dit moment door ons al uitvoering aan wordt gegeven. Verder is in de commissiebrief Stand van zaken toegang Wmo (RIS 296156) al een aantal verbetermaatregelen genoemd, die op korte termijn bijdragen aan het verbeteren van de toegang. Aan het einde van het eerste kwartaal verwachten wij het gehele plan van aanpak op de toegang van de Wmo met de raad te kunnen delen.

2. *Het college op te dragen het digitale kanaal eenvoudiger en gebruiksvriendelijker te maken:*
 - a) Bied beknopte en overzichtelijke informatie over alle vormen van maatschappelijke ondersteuning. Gebruik een digitaal vragenformulier desgewenst om cliënten een vrijblijvende 'proefberekening' aan te bieden of na een melding eventueel informatie te vergaren over de hulpvraag, vooruitlopend op het onderzoek en keukentafelgesprek.*
 - b) Verbeter de gebruiksvriendelijkheid van het digitale kanaal aan de hand van de uitkomsten uit het Usability onderzoek dat deel uitmaakt van het feitenrapport 'Over de drempel'.*

Wij onderschrijven het belang om het digitale kanaal eenvoudiger en gebruiksvriendelijker te maken. In 2016 hebben we de digitale informatie over maatschappelijke ondersteuning verder verduidelijkt. De digitale toegangsformulieren zijn in 2016 aangepast. In 2017 gaan wij verdere verbeteringen realiseren zoals aangegeven in de commissiebrief Stand van zaken toegang Wmo (RIS 296156). De aanbevelingen van de rekenkamer op dit punt nemen we mee in de verdere verbetering van de digitale informatie over de Wmo.

3. *Het college op te dragen na elke melding een integraal onderzoek uit te voeren naar de hulpvraag:*
 - a) Voer daarbij altijd een persoonlijk gesprek met de melder, bij voorkeur thuis. In de meeste gevallen wordt nu al gesproken met mensen die een melding hebben gedaan. Door dit altijd te doen, komt de gemeente tevens tegemoet aan het vereiste in de wet het onderzoek in samenspraak met de cliënt te doen.*
 - b) Doe een integrale beoordeling over alle aspecten van het sociaal domein, waarbij zonodig ook de afstemming met partijen wordt gezocht, zoals op het gebied van onderwijs, werk en wonen.*
 - c) Inventariseer bij alle vormen van maatschappelijke ondersteuning de eigen kracht: eigen oplossingen van cliënten die een bijdrage kunnen leveren aan hun participatie en zelfredzaamheid.*
 - d) Geef na afloop van elk onderzoek een integraal advies over de benodigde ondersteuning en neem in het advies een weergave van het onderzoek op.*

- e) *Bied cliënten op basis van dit integrale advies de mogelijkheid om één aanvraag te doen voor de benodigde ondersteuning, ook als dit meerdere domeinen beslaat.*

Aan het einde van het eerste kwartaal verwachten wij het gehele plan van aanpak op de toegang van de Wmo met de raad te kunnen delen. Deze aanbevelingen worden hierin zover mogelijk overgenomen. Wij zijn echter van mening dat bij het onderzoek klantvriendelijkheid en de juiste inzet van middelen het uitgangspunt moeten vormen. Het onderzoek in het kader van de Wmo dient in verhouding te staan tot de aard en inhoud van de melding en de specifieke kenmerken van de klant. Er dient een afweging gemaakt te worden in de diepte en breedte van het onderzoek in relatie tot de vraag.

4. *Het college op te dragen beschikkingen af te geven waarin gespecificeerde maatwerkoplossingen zijn opgenomen en die naar de cliënten en zorgaanbieders voldoende duidelijkheid bieden over de benodigde ondersteuning, waarbij:*
- a) *Het aanbod (in de beschikking) een zo gespecificeerd mogelijk voorstel betreft voor de vorm en mate van ondersteuning en/of voorzieningen, waarbij de beschikking pas wordt afgegeven wanneer de gemeente, al dan niet in samenspraak met een aanbieder, met de cliënt een maatwerkoplossing heeft bepaald.*
 - b) *Het aanbod voorziet in een sluitende en integrale aanpak van alle vormen van ondersteuning die nodig zijn om te realiseren dat de aanvrager zelfredzaam kan zijn en kan participeren in de samenleving.*
 - c) *Het aanbod voorziet in maatwerk: een afstemming tussen de inzet van de cliënt zelf, diens sociale omgeving, maar ook de diverse actoren en partners van de gemeente in het sociale domein.*

Er is bij het Maatwerkarrangement gekozen voor een resultaatgerichte aanpak zodat aan cliënten beter maatwerk kan worden geboden. Een belangrijk onderdeel van deze resultaatgerichte aanpak is het ondersteuningsplan, waarin de klant en de aanbieder samen de inhoud van de ondersteuning vastleggen. De gemeente toetst dit plan, dat daarna onderdeel uitmaakt van de beschikking. Hiermee is deze aanbeveling grotendeels al uitgevoerd.

5. *Het college op te dragen in te zetten op onafhankelijke cliëntondersteuning door ervaringsdeskundigen en/of vanuit organisaties die doelgroepen van de Wmo vertegenwoordigen, dit beschikbaar te stellen voor alle fasen van het toegangsproces en hieraan meer bekendheid te geven bij de doelgroep van de Wmo.*

Deze aanbeveling is al opgepakt. Sinds de zomer is de communicatie over de cliëntondersteuning geïntensiveerd. Dit resulteert nu al in een toename van het aantal cliënten dat is geholpen met een persoonlijk plan.

6. *Het college op te dragen een warme overdracht te realiseren van de Jeugdzorg naar Maatschappelijke ondersteuning voor jongeren die na hun 18de nog niet zelfstandig in staat zijn tot zelfredzaamheid en participatie.*

Wij hadden deze aanbeveling al opgepakt. Inmiddels is een samenwerking op deze problematiek gestart. Er zijn twee jeugdzorgconsulenten aangetrokken die zich specifiek met deze doelgroep gaat bezig houden. Dit betreft dan jongeren die toe zijn aan de overstap naar de volwassen zorg. In sommige gevallen kan dit voor het achttiende jaar zijn en soms later. Begin 2017 sturen wij aan de commissie een ontwikkelagenda. In deze ontwikkelagenda geven wij aan wat wij aan dit vraagstuk hebben gedaan en wat wij nog gaan doen. In de ontwikkelagenda wordt uitgewerkt hoe we passende ondersteuning bieden voor alle kwetsbare jongeren in de leeftijd 16-23 door doorgaande lijnen van kwalitatieve ondersteuning mogelijk te maken.

7. *Het college op te dragen in de uitvoering van de Wmo 2015 te voldoen aan de eisen die in die wet worden gesteld aan het toegangsproces en voorstellen voor aanpassing van het beleidsplan en/of de verordening maatschappelijke ondersteuning voor te leggen aan de raad, zodat:*
- a) *Alle toegangsprocessen voldoen aan de volgorde zoals de Wmo die aangeeft: melding, onderzoek, aanvraag en beschikking.*
 - b) *Iedere melder een bevestiging van de melding ontvangt, door een bevestiging naar het huis- of emailadres te sturen*
 - c) *De onderzoeken in principe binnen een termijn van 6 weken afgerond worden en de raad geïnformeerd wordt over het percentage cliënten waarvoor deze termijn gehaald wordt.*
 - d) *Het voor melders mogelijk is een aanvraag te doen wanneer de 6 weken-termijn is verstreken, maar het onderzoek nog niet is afgerond.*
 - e) *Na afronding van elk onderzoek een verslag aan de cliënt wordt verstrekt, waarin ook een weergave van het onderzoek is opgenomen en niet alleen de uitkomst.*
 - f) *Elke aanvrager de vrije keuze uit zorg in natura of een pgb krijgt aangeboden en dit ook mogelijk is voor mensen die een voorziening Huishoudelijke hulp HV2 ontvangen, en aanvragers daarover zorgvuldig geïnformeerd worden.*
 - g) *Elke melder de mogelijkheid krijgt een persoonlijk plan aan te leveren en melders daarover zorgvuldig geïnformeerd worden.*

We nemen deze aanbeveling over met in acht van de opmerkingen en voorbehouden die gemaakt zijn bij deelconclusie 4.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris de burgemeester

mw. A.W.H. Bertram J.J. van Aartsen

6 NAWOORD REKENKAMER

Het college geeft in zijn reactie aan de conclusies van de rekenkamer voor een belangrijk deel te herkennen en dat de aanbevelingen al (op een eerder moment) grotendeels zijn opgepakt. De rekenkamer constateert evenwel ook dat het college verschillende aanmerkingen heeft op de conclusies van de rekenkamer en dat het college per aanbeveling schetst welke verbetermaatregelen zijn of worden genomen, maar niet vermeldt of daarmee de aanbeveling volledig is overgenomen. Ten behoeve van de behandeling in de raad geven wij daarom per aanbeveling ons nawoord op de reactie van het college. Zie daarvoor hieronder bij 'nawoord per aanbeveling'. Het college is voorts voornemens een plan van aanpak en een ontwikkelagenda op te stellen, waarover de raad op korte termijn zal worden geïnformeerd. De rekenkamer zal dit met belangstelling volgen en zo nodig de raad informeren in hoeverre het plan van aanpak en de ontwikkelagenda in overeenstemming zijn met het nog te nemen raadsbesluit.

Het college bestrijdt de conclusie van de rekenkamer dat de rechtszekerheid voor cliënten in het geding is. Wij baseren die conclusie onder meer op het feit dat in de uitvoering van de Wmo niet aan alle wettelijke voorwaarden wordt voldaan, waaronder de door de wet bepaalde volgorde van melding en onderzoek, en de verplichting een onderzoek in samenspraak met de cliënt uit te voeren. Het college haalt in zijn reactie een memo aan die is opgesteld door de huisadvocaat van de gemeente, welke de ambtelijke organisatie ons heeft doen toekomen als bijlage bij het feitelijk wederhoor. Het college geeft aan dat deze memo een second opinion is op ons onderzoek. Het betreft echter een advies met betrekking tot een deelaspect van ons onderzoek. De huisadvocaat van de gemeente heeft ter onderbouwing zelf geen onderzoek gedaan naar de uitvoering door de gemeente, maar baseert zich voor zijn oordeel over de uitvoering op een toelichting van de gemeente. Wij hebben, zoals te doen gebruikelijk, een uitgebreide schriftelijke reactie gegeven op het feitelijk wederhoor. Naar aanleiding daarvan hebben we, waar relevant, onze bevindingen op een enkel punt aangepast.

Ons onderzoek is bij de gemeenteraad en het college aangekondigd in januari 2016. Desondanks heeft het college de noodzaak gevoeld in maart 2016 opdracht te geven voor een eigen onderzoek naar de toegang tot maatschappelijke ondersteuning, dat vrijwel gelijktijdig met de afronding van onze nota van bevindingen gereed kwam. De rekenkamer bestempelt het uitvoeren van een eigen onderzoek gelijktijdig met het rekenkameronderzoek en het verlenen van een opdracht aan de advocaat van de gemeente voor een juridisch advies over het feitenrapport van de rekenkamer als een weinig doelmatige besteding van middelen.

Doelstelling decentralisaties sociaal domein

Alvorens in te gaan op de reactie van het college op de aanbevelingen van de rekenkamer, benadrukken wij dat, naast de letter en de geest van de wet, ook het

gedachtengoed achter de decentralisaties in het sociaal domein van groot belang is: preventie, zelfredzaamheid en integraliteit van ondersteuning. Gemeenten hebben met redenen de verantwoordelijkheid voor belangrijke delen van het sociale domein van het Rijk gekregen. Hiermee zijn veel voorzieningen in handen van de gemeente gekomen en kan deze, omdat zij (letterlijk) dicht bij de burger staat, maatwerk leveren in de vorm van een integraal hulpaanbod en daarmee zwaardere vormen van ondersteuning op een later moment voorkomen. Daarvoor is het nodig dat de gemeente een zorgvuldig onderzoek uitvoert naar de hulpvraag en hierbij de verschillende domeinen waarvoor zij verantwoordelijk is, betreft. Dit onderzoek moet voor iedereen die zich meldt met een behoefte aan ondersteuning toegankelijk zijn. Den Haag werpt echter drempels op in de toegang, waardoor lang niet iedereen een melding kan doen en een zorgvuldig onderzoek krijgt. Hierdoor benut de gemeente de kansen voor een preventievere aanpak als gevolg van de decentralisaties onvoldoende.

Reactie college en nawoord per aanbeveling uit het rekenkamerrapport

Wij doen naar aanleiding van ons onderzoek zeven aanbevelingen. Hieronder gaan wij per aanbeveling in op de reactie van het college en ons nawoord daarop.

Aanbeveling 1

Het college op te dragen de melding voor behoefte aan maatschappelijke ondersteuning te vereenvoudigen:

- a. Maak de melding vormvrij en faciliteer dat een melding in verschillende vormen gedaan kan worden (schriftelijk, digitaal, telefonisch, mondeling aan verschillende loketten) en verplicht niet dat eerst een compleet digitaal formulier wordt ingevuld.**
- b. Faciliteer het melden zodanig dat bij de melding een beperkte set aan gegevens; alleen naam en adres gegevens (wanneer van toepassing), het Burgerservicenummer en de vorm van ondersteuning waar behoefte aan is, vastgelegd kan worden.**

Reactie van het college

Het college geeft in zijn reactie aan dat deze aanbeveling aansluit bij de door de raad aangenomen motie 'Wmo formulier en indicatiestelling', waar op dit moment al uitvoering aan wordt gegeven. Verder vermeldt het college dat in de commissiebrief Stand van zaken toegang Wmo (RIS 296156) al een aantal maatregelen is genoemd, die op korte termijn bijdragen aan het verbeteren van de toegang. Aan het einde van het eerste kwartaal verwacht het college het gehele plan van aanpak op de toegang van de Wmo met de raad te kunnen delen.

In de reactie op de conclusies geeft het college naast bovengenoemde reactie het volgende aan: 'centraal bij alle meldingsvormen staat het digitale formulier dat door iedere melder (eventueel met ondersteuning) moet worden doorlopen'. Ook geeft het college hier aan dat 'een nieuw formulier in ontwikkeling is' voor een centrale toegang voor alle voorzieningen dat als doel heeft cliënten door te leiden naar 'de juiste toegang voor hun melding'.

Nawoord van de Rekenkamer

Uit de reactie van het college is niet op te maken of de huidige uitgebreide digitale formulieren voor maatwerkvoorziening ondersteuning en voor individuele voorzieningen blijven bestaan en of deze formulieren alsnog ingevuld moeten worden nadat er via een eenvoudig formulier is bepaald welke meldingsvorm van toepassing is. Hierdoor is het onduidelijk of het doen van een melding eenvoudiger wordt. Het invoeren van een eenvoudig formulier zou in overeenstemming zijn met onze aanbevelingen, wanneer dit wordt gezien als dé melding van behoefte aan ondersteuning zoals de wet dat bedoelt en wanneer er naast deze vorm van melden ook andere vormen van meldingen mogelijk zijn. Het eerste contact met de gemeente moet namelijk als melding worden gezien en deze melding moet vormvrij zijn. Wanneer cliënten verplicht worden een digitaal formulier in te vullen voordat een melding kan worden gedaan, is deze melding al een vorm van selectie en niet vormvrij.

Aanbeveling 2

Het college op te dragen het digitale kanaal eenvoudiger en gebruiksvriendelijker te maken:

- a. Bied beknopte en overzichtelijke informatie over alle vormen van maatschappelijke ondersteuning. Gebruik een digitaal vragenformulier desgewenst om cliënten een vrijblijvende ‘proefberekening’ aan te bieden of na een melding eventueel informatie te vergaren over de hulpvraag, vooruitlopend op het onderzoek en keukentafelgesprek.**
- b. Verbeter de gebruiksvriendelijkheid van het digitale kanaal aan de hand van de uitkomsten uit het Usability onderzoek dat deel uitmaakt van het feitenrapport ‘Over de drempel’.**

Reactie van het college

Het college onderschrijft in zijn reactie het belang van het eenvoudiger en gebruiksvriendelijker maken van het digitale kanaal en geeft aan in 2016 de digitale informatie over maatschappelijke ondersteuning te hebben aangepast. Het college is voornemens in 2017 nog meer verbeteringen in het formulier aan te brengen, zo blijkt uit de commissiebrief Stand van zaken toegang Wmo (RIS 296156). De aanbevelingen van de rekenkamer op dit punt neemt het college mee in de verdere verbetering van de digitale kanaal.

Nawoord van de Rekenkamer

Tussen ons onderzoek naar de gebruiksvriendelijkheid van het digitale kanaal en het opstellen van dit nawoord in februari 2017 zijn in het digitale kanaal en de betreffende meldingsformulieren geen wijzigingen doorgevoerd die van invloed zijn op de geconstateerde belemmeringen. Voorts merken wij op dat uit de reactie van het college op aanbeveling 1 blijkt dat het college mogelijk wil vasthouden aan het uitgebreide vragenformulier wat na het invullen van een vereenvoudigd formulier en voorafgaand aan het kunnen doen van een melding ingevuld moet worden. Wij bevelen echter aan om het uitgebreide formulier uitsluitend te gebruiken voor een vrijblijvende proefberekening en/of om met dit formulier pas na de melding relevante informatie voor het onderzoek te vergaren. Overigens komt uit ons onderzoek naar

voren dat de informatie uit de uitgebreide formulieren in de huidige praktijk door beoordelaars van de gemeente niet of nauwelijks wordt gebruikt voor het onderzoek.

Aanbeveling 3

Het college op te dragen na elke melding een integraal onderzoek uit te voeren naar de hulpvraag:

- a. Voer daarbij altijd een persoonlijk gesprek met de melder, bij voorkeur thuis. In de meeste gevallen wordt nu al gesproken met mensen die een melding hebben gedaan. Door dit altijd te doen, komt de gemeente tevens tegemoet aan het vereiste in de wet het onderzoek in samenspraak met de cliënt te doen.**
- b. Doe een integrale beoordeling over alle aspecten van het sociaal domein, waarbij zonnodig ook de afstemming met partijen wordt gezocht, zoals op het gebied van onderwijs, werk en wonen.**
- c. Inventariseer bij alle vormen van maatschappelijke ondersteuning de eigen kracht: eigen oplossingen van cliënten die een bijdrage kunnen leveren aan hun participatie en zelfredzaamheid.**
- d. Geef na afloop van elk onderzoek een integraal advies over de benodigde ondersteuning en neem in het advies een weergave van het onderzoek op.**
- e. Bied cliënten op basis van dit integrale advies de mogelijkheid om één aanvraag te doen voor de benodigde ondersteuning, ook als dit meerdere domeinen beslaat.**

Reactie van het college

Aan het einde van het eerste kwartaal 2017 verwacht het college het gehele plan van aanpak op de toegang van de Wmo met de raad te kunnen delen. Het college is voornemens in het plan van aanpak de aanbevelingen van de rekenkamer zoveel mogelijk mee te nemen. Het college merkt ten aanzien van punt b) 'doe een integrale beoordeling...' op dat bij het onderzoek in het kader van de Wmo de klantvriendelijkheid en de juiste inzet van middelen het uitgangspunt moeten vormen en dat het onderzoek in verhouding dient te staan tot de aard en inhoud van de melding en de specifieke kenmerken van de klant. Er dient een afweging gemaakt te worden in de diepte en breedte van het onderzoek in relatie tot de vraag.

Nawoord van de Rekenkamer

Het college maakt niet expliciet of hij de aanbeveling van de rekenkamer voor alle meldingen wil uitvoeren. De rekenkamer begrijpt de overwegingen van het college dat dit voor verschillende meldingen kan leiden tot een verschil in diepgang van het onderzoek. Voor wat betreft de breedte van het onderzoek wijst de rekenkamer er op dat er sprake moet zijn van een integrale beoordeling op alle aspecten van het sociale domein. Het preventief werken ligt voor een belangrijk deel in het vroegtijdig constateren van beperkingen van cliënten, zodat ondersteuning kan worden geboden vóórdat de situatie verslechtert en de gemeente genoodzaakt is duurdere vormen van hulp en ondersteuning te bieden.

Het college reageert niet inhoudelijk op onderdelen c, d, en e van de aanbeveling.

Aanbeveling 4

Het college op te dragen beschikkingen af te geven waarin gespecificeerde maatwerkoplossingen zijn opgenomen en die naar de cliënten en zorgaanbieders voldoende duidelijkheid bieden over de benodigde ondersteuning, waarbij:

- a. Het aanbod (in de beschikking) een zo gespecificeerd mogelijk voorstel betreft voor de vorm en mate van ondersteuning en/of voorzieningen, waarbij de beschikking pas wordt afgegeven wanneer de gemeente, al dan niet in samenspraak met een aanbieder, met de cliënt een maatwerkoplossing heeft bepaald.**
- b. Het aanbod voorziet in een sluitende en integrale aanpak van alle vormen van ondersteuning die nodig zijn om te realiseren dat de aanvrager zelfredzaam kan zijn en kan participeren in de samenleving.**
- c. Het aanbod voorziet in maatwerk: een afstemming tussen de inzet van de cliënt zelf, diens sociale omgeving, maar ook de diverse actoren en partners van de gemeente in het sociale domein.**

Reactie van het college

Het college geeft aan dat er bij het in 2017 vernieuwde Maatwerkarrangement is gekozen voor een resultaatgerichte aanpak zodat aan cliënten beter maatwerk kan worden geboden. Een belangrijk onderdeel van deze resultaatgerichte aanpak is het ondersteuningsplan, waarin de klant en de aanbieder samen de inhoud van de ondersteuning vastleggen. De gemeente toetst dit plan, dat daarna onderdeel uitmaakt van de beschikking. Hiermee is volgens het college, deze aanbeveling grotendeels al uitgevoerd. In de reactie op de conclusies geeft het college verder aan dat het integreren van de toegangsprocessen voor Hulp in het huishouden (HH) en Maatwerkvoorziening Ondersteuning (MvO) en het samenvoegen van de volledige Wmo bij één dienst, stappen zijn op weg naar de gewenste integratie.

Nawoord van de Rekenkamer

Het college laat voor wat betreft aanbeveling 4.a in het midden of het ondersteuningsplan bij het afgeven van de beschikking in de beschikking wordt opgenomen, of pas naderhand. Daarmee is het onduidelijk in hoeverre tegemoet gekomen wordt aan de samengestelde eis uit de Wmo dat binnen een termijn van twee weken na het ontvangen van de aanvraag een passend voorstel wordt gedaan.

Voor wat betreft aanbeveling 4.b zal het integreren van een deel van de processen, zoals dit in de reactie op onze conclusies is verwoord, ertoe kunnen leiden dat meer integraal gewerkt kan worden. Het blijft echter onduidelijk op welke wijze het college een volledig integrale toegang gaat realiseren.

Het college gaat niet in op aanbeveling 4.c, waardoor het onduidelijk is of en zo ja op welke wijze het college meer invulling wil geven aan het begrip maatwerk.

Aanbeveling 5

Het college op te dragen in te zetten op onafhankelijke cliëntondersteuning door ervaringsdeskundigen en/of vanuit organisaties die doelgroepen van de Wmo

vertegenwoordigen, dit beschikbaar te stellen voor alle fasen van het toegangsproces en hieraan meer bekendheid te geven bij de doelgroep van de Wmo.

Reactie van het college

Het college geeft in zijn reactie aan dat deze aanbeveling al is opgepakt. Sinds de zomer is de communicatie over de cliëntondersteuning geïntensiveerd. Dit zou nu al resulteren in een toename van het aantal cliënten dat is geholpen met een persoonlijk plan.

In zijn reactie op onze conclusies geeft het college aan dat de cliëntondersteuners op de Servicepunten XL onafhankelijk zijn en niet betrokken zijn bij de besluitvorming over een maatwerkvoorziening.

Nawoord van de Rekenkamer

Het college gaat in zijn reactie alleen in op het laatste punt van de aanbeveling - het beter informeren over cliëntondersteuning - maar niet op het aspect van onafhankelijkheid en het beschikbaar stellen van cliëntondersteuning voor alle fasen van het toegangsproces.

Ten aanzien van de onafhankelijkheid merken wij op dat cliëntondersteuners in actie komen wanneer een cliënt met een complexere hulpvraag bij het Servicepunt komt. In dat geval wordt in samenspraak tussen cliënt en cliëntondersteuner de hulpvraag in kaart gebracht. Op basis van dit gesprek volgt een advies over de vervolgstap. 5% van de cliënten die door cliëntondersteuners op de Servicepunten worden geholpen, wordt geadviseerd een melding voor een maatwerkvoorziening (Mvo en IV) te doen.³¹ Er is in deze situatie sprake van selectie voorafgaand aan een mogelijke melding. De cliëntondersteuners zijn tevens medewerker van het loket voor de Wmo op het servicepunt, waarmee hun positie voor cliënten onduidelijk is en de onafhankelijkheid niet vanzelfsprekend is. Onafhankelijke ondersteuning zou moeten bestaan uit het behulpzaam zijn bij het doen van een melding en het beoordelen van de zorgvuldigheid van het onderzoek en het aansluitende advies van de gemeente. Het zou niet moeten bestaan uit het zelf adviseren en doorverwijzen naar vormen van ondersteuning.

Aanbeveling 6

Het college op te dragen een warme overdracht te realiseren van de Jeugdzorg naar Maatschappelijke ondersteuning voor jongeren die na hun 18de nog niet zelfstandig in staat zijn tot zelfredzaamheid en participatie.

Reactie van het college

Het college geeft in zijn reactie aan deze aanbeveling al opgepakt te hebben, waarbij twee jeugdzorgconsulenten zijn aangetrokken die zich specifiek met deze doelgroep

³¹ RIS 294651 Eerste kwartaalrapportage Wmo 2016, p. 4

gaan bezig houden. Dit betreft jongeren die toe zijn aan de overstap naar de volwassenzorg. Het college zegt toe begin 2017 aan de commissie een ontwikkelagenda te sturen. In deze ontwikkelagenda zal het college aangeven wat hij aan dit vraagstuk heeft gedaan en wat de gemeente nog gaat doen.

Nawoord van de Rekenkamer

Het college lijkt de aanbeveling voortvarend op te pakken. De rekenkamer zal de uitwerking met belangstelling volgen.

Aanbeveling 7

Het college op te dragen in de uitvoering van de Wmo 2015 te voldoen aan de eisen die in die wet worden gesteld aan het toegangsproces en voorstellen voor aanpassing van het beleidsplan en/of de verordening maatschappelijke ondersteuning voor te leggen aan de raad, zodat:

- a. Alle toegangsprocessen voldoen aan de volgorde zoals de Wmo die aangeeft: melding, onderzoek, aanvraag en beschikking.
- b. Iedere melder een bevestiging van de melding ontvangt, door een bevestiging naar het huis- of emailadres te sturen
- c. De onderzoeken in principe binnen een termijn van 6 weken afgerond worden en de raad geïnformeerd wordt over het percentage cliënten waarvoor deze termijn gehaald wordt.
- d. Het voor melders mogelijk is een aanvraag te doen wanneer de 6 weken-termijn is verstreken, maar het onderzoek nog niet is afgerond.
- e. Na afronding van elk onderzoek een verslag aan de cliënt wordt verstrekt, waarin ook een weergave van het onderzoek is opgenomen en niet alleen de uitkomst.
- f. Elke aanvrager de vrije keuze uit zorg in natura of een pgb krijgt aangeboden en dit ook mogelijk is voor mensen die een voorziening Huishoudelijke hulp HV2 ontvangen, en aanvragers daarover zorgvuldig geïnformeerd worden.
- g. Elke melder de mogelijkheid krijgt een persoonlijk plan aan te leveren en melders daarover zorgvuldig geïnformeerd worden.

Reactie van het college

Het college neemt deze aanbeveling over met in achtneming van de opmerkingen en voorbehouden die gemaakt zijn bij deelconclusie 4.

Nawoord van de Rekenkamer

De rekenkamer is bij aanbeveling 3 reeds op de voorbehouden bij conclusie 4 ingegaan.