

ONDERZOEKSOPZET TOEGANG MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING

15 januari 2016

1 AANLEIDING

Met ingang van 1 januari 2015 zijn de decentralisaties in het sociaal domein gerealiseerd. Dat wil zeggen dat gemeenten vanaf die datum de verantwoordelijkheid hebben voor de jeugdzorg, voor maatschappelijke ondersteuning en voor de uitvoering van de participatiewet. De rekenkamer 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 onderzoeksopzet richt de rekenkamer zich op de toegang tot de voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

In december 2014 stelde de Haagse gemeenteraad het beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2015-2016¹ vast en gaf daarmee invulling aan zijn nieuwe en veranderde taken in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (verder WMO). Gemeenten hadden ook vóór 1 januari 2015 al taken in het kader van de WMO, zoals woningaanpassing, vervoersmiddelen en hulp in het huishouden. Nieuw is dat de voormalige functie ‘begeleiding’ uit de AWBZ (mensen ondersteunen en begeleiden om beperkingen in de zelfredzaamheid en participatie te compenseren) nu ook onder verantwoordelijkheid van de gemeenten is gekomen.

1.1 Voorzieningen in de WMO - begrippendefinitie

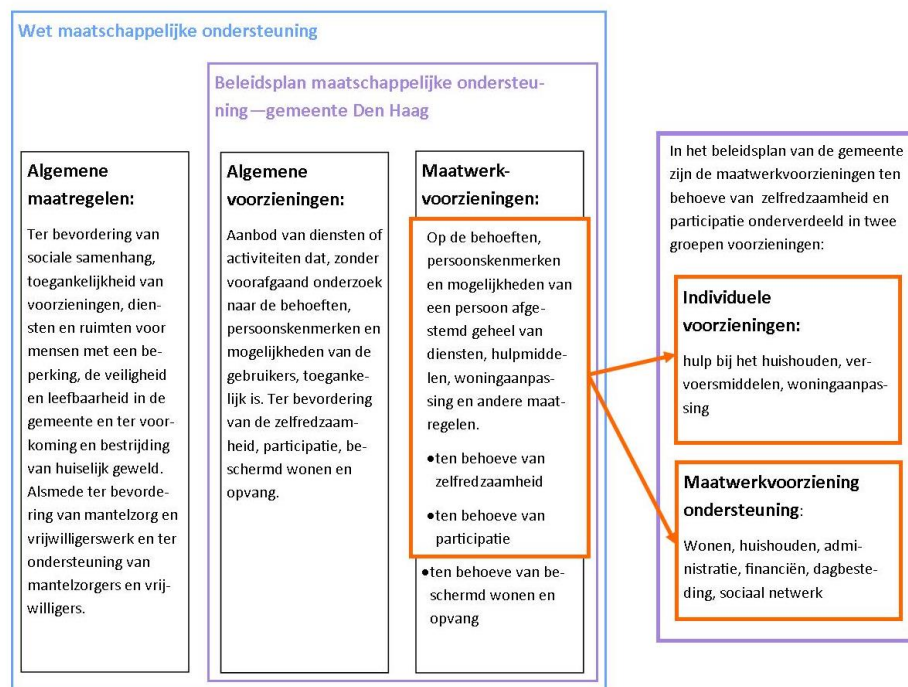
De WMO kent in hoofdlijn drie categorieën voorzieningen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is: algemene maatregelen, algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Algemene maatregelen zijn er op gericht de omgeving geschikt te maken/houden voor de participatie van bewoners, te denken valt aan de toegankelijkheid van openbare gebouwen en openbare ruimte. Algemene voorzieningen zijn vormen van ondersteuning die in tegenstelling tot maatwerkvoorzieningen zonder selectie of beoordeling vooraf toegankelijk zijn.² 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.³ Het gaat hierbij om alle op het individu gerichte vormen van ondersteuning, zoals vervoersmiddelen (scootmobiel), woningaanpassing, begeleiding in huis en/of dagbesteding. Onder maatwerkvoorzieningen vallen ook de maatschappelijke opvang, beschermd wonen en opvang bij huiselijk geweld. De voormalige functie ‘begeleiding’ uit de AWBZ (mensen

¹ RIS 278543. *Beleidsplan maatschappelijke ondersteuning 2015-2016, december 2014.*

² *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, artikel 1.1.1, lid 1: ‘Algemene voorziening: aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning’*

³ *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, artikel 1.1.1, lid 1: ‘maatwerkvoorziening: op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen [...]’*

ondersteunen en begeleiden om beperkingen in de zelfredzaamheid en participatie te compenseren) is in de nieuwe WMO dus één van deze vormen van ondersteuning.



Figuur 1. Begrippendefinitie vormen maatschappelijke ondersteuning volgens de wet en het gemeentelijk beleidsplan.

In Den Haag is ervoor gekozen binnen ‘maatwerkvoorziening’ een onderscheid te maken tussen de oude taken (die de gemeente voor 1 januari 2015 al had) onder de noemer ‘individuele voorzieningen’⁴ (woningaanpassing, vervoersmiddelen, hulp in het huishouden en dergelijke) en de nieuwe taak ‘maatwerkvoorziening ondersteuning’ (de voormalige ‘begeleiding’ uit de AWBZ, bijvoorbeeld hulp bij administratie, boodschappenhulp en dagopvang).

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

⁴ In plaats van het begrip ‘individuele voorzieningen’ wordt ook wel gesproken van ‘bestaande maatwerkvoorzieningen’.

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

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 De regering 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 de regering 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

1.3 Toegang tot de maatschappelijke ondersteuning

De rekenkamer richt zich in dit onderzoek op de toegang tot de maatschappelijke ondersteuning, omdat dit een cruciale schakel is in de uitvoering. Daar wordt beoordeeld of en zo ja in welke vorm een aanvrager maatschappelijke ondersteuning nodig heeft. Belangrijke voorwaarden uit wet-, regelgeving en beleid moeten hier worden gerealiseerd, zoals een integrale beoordeling van de situatie van de klant en een op zijn of haar situatie toegesneden aanbod van ondersteuning door het college (maatwerk). Het nieuwe beleid voor maatschappelijke ondersteuning is recent ingevoerd (1 januari 2015) en de gemeenteraad heeft daarbij aangegeven 2015 én 2016 te beschouwen als overgangsjaren, waarin beleid en uitvoering verder ontwikkeld moeten worden. Desondanks zijn er ten aanzien van de opzet en het systeem van de uitvoering principiële keuzes gemaakt. Een onderzoek door de rekenkamer kan door zich juist op deze keuzes te richten een belangrijke meerwaarde hebben voor de doorontwikkeling van de maatschappelijke ondersteuning op de langere termijn.

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 WMO, MvT, p. 4.

⁹ WMO, MvT, p’s 7 en 8.

2 REGELGEVING, BELEID EN ORGANISATIE

Hieronder volgt een beknopt overzicht van de uitgangspunten en voorwaarden uit wet-, en regelgeving en het gemeentelijke beleid, voor zover van toepassing voor de toegang tot de maatschappelijke ondersteuning.

2.1 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

De WMO 2015 legt de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke ondersteuning en de kwaliteit en continuïteit van de voorzieningen bij het gemeente bestuur.¹⁰ De gemeenteraad dient periodiek een plan vast te stellen, waarin de uitgangspunten voor het beleid worden vastgelegd op basis waarvan het college de maatschappelijke ondersteuning uit moet voeren¹¹:

‘Het plan is erop gericht dat:

- Cliënten zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven;
- Cliënten die beschermd wonen of opvang krijgen een veilige woonomgeving hebben en, indien mogelijk, weer in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.’

Daarnaast wordt aangegeven dat het plan (onder meer) bijzondere aandacht dient te geven aan:

- ‘een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen’

Naast het beleidsplan moet de gemeenteraad een verordening vaststellen waarin onder meer wordt bepaald op basis van welke criteria mensen in aanmerking komen voor maatschappelijke ondersteuning en aan welke kwaliteitseisen de voorzieningen moeten voldoen.¹²

In de WMO is verder opgenomen dat een algemene voorziening een aanbod van diensten of activiteiten is dat zonder voorafgaand onderzoek toegankelijk is.¹³ Ook wordt aangegeven dat wanneer iemand zich bij de gemeente meldt met een verzoek om maatschappelijke ondersteuning, de gemeente altijd een onderzoek in moet

¹⁰ WMO art.2.1.1

¹¹ WMO art. 2.1.2

¹² WMO art. 2.1.3

¹³ WMO art 1.1.1. Begripsbepalingen ‘algemene voorziening’.

stellen.¹⁴ Hierbij onderzoekt het college in samenspraak met de melder onder meer de mogelijkheden om op eigen kracht of met behulp van het sociale netwerk de zelfredzaamheid of participatie te verbeteren¹⁵ en de mogelijkheden om met gebruikmaking van een algemene voorziening te komen tot verbetering van de zelfredzaamheid of participatie.¹⁶ De gemeente moet dus én algemene voorzieningen breed toegankelijk maken, met andere woorden zonder een selectie vooraf, én moet een onderzoek doen bij iedereen die zich meldt met een verzoek om hulp, ongeacht of de uitkomst van dat onderzoek aangeeft dat een algemene voorziening afdoende is voor het wegnemen van de beperkingen in zelfredzaamheid of participatie.

Na melding dient het college binnen een termijn van 6 weken dit onderzoek uit te voeren. Een aanvraag voor een voorziening kan pas na afronding van het onderzoek worden gedaan (tenzij de termijn van 6 weken is overschreden).¹⁷ De meeste voorzieningen zijn alleen voor inwoners van de betreffende gemeente. Alleen voor opvang en beschermd wonen, geldt dat elke ingezetene van Nederland zich bij de (elke) gemeente mag melden met een verzoek om ondersteuning.

2.2 Memorie van Toelichting bij de WMO

In de Memorie van Toelichting (MvT) bij de wet geeft de wetgever aan welke doelen hij voor ogen heeft met de wet. Ten eerste is dat het aanpassen van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning aan de veranderende eisen en omstandigheden en ten tweede het vergroten van de betrokkenheid van mensen bij elkaar, teneinde het leven in de eigen omgeving langer mogelijk te maken.¹⁸ Daarnaast wordt aangegeven waarom in de wet expliciet voorwaarden zijn opgenomen waaraan het onderzoek naar aanleiding van een melding moet voldoen: 'dit heeft de regering gedaan omdat eerder uit jurisprudentie is gebleken dat gemeenten beslissingen onvoldoende onderbouwen'.¹⁹

Over de toegang tot de WMO vervolgt de wetgever: 'de melding dat iemand behoefte heeft aan maatschappelijke ondersteuning, is vormvrij; die kan bijvoorbeeld telefonisch of via het internet plaatsvinden. In veel gevallen zal de melding ook niet uitsluitend op het gemeentehuis kunnen plaatsvinden, maar ook (als de gemeente dat zo organiseert) bijvoorbeeld bij een sociaal wijkteam of een buurthuis. De gemeente zal de ontvangst van de melding aan de cliënt bevestigen en het tijdstip van de melding registreren.'²⁰ 'Om te benadrukken dat het college niet altijd tot een maatwerkvoorziening hoeft te besluiten [...] wordt in het wetsvoorstel expliciet aangegeven welke elementen het college in het onderzoek moet betrekken.'²¹ Na het

¹⁴ WMO art. 2.3.2, eerste lid.

¹⁵ WMO art. 2.3.2, vierde lid, b en c.

¹⁶ WMO art. 2.3.2, vierde lid, e.

¹⁷ WMO art. 2.3.2, eerste lid. Wanneer de termijn van 6 weken is verstreken kan de melder een aanvraag doen, ook wanneer het onderzoek op dat moment nog niet is afgerond.

¹⁸ WMO, Memorie van Toelichting, p. 1 en 2.

¹⁹ WMO, MvT, p. 8.

²⁰ WMO, MvT, p. 24.

²¹ WMO, MvT, p. 24.

doen van een melding dient het college zo snel mogelijk het onderzoek te starten, dit moet binnen 6 weken na de melding zijn afgerond. Na de afronding, of maximaal na 6 weken (als het onderzoek dan nog niet is afgerond) kan de klant pas een aanvraag indienen. Het college geeft de beschikking binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag.²² Met het splitsen van onderzoek en aanvraag wil de regering de zorgvuldigheid van de afweging waarborgen en juridisering tot een minimum beperken. De opgetelde termijnen van 6 en 2 weken sluiten volgens de memorie van toelichting aan op de termijn van 8 weken die in de Algemene wet bestuursrecht wordt aangehouden voor het nemen van een beslissing op een aanvraag.²³ Tenslotte wordt aangegeven dat het voorgaande een ‘zorgvuldige basis [biedt] voor een afweging en besluitvorming en de cliënt overzicht en inzicht in zijn eigen situatie [biedt] en – desgewenst – de mogelijkheid de besluitvorming op een aanvraag gericht aan te vechten.’²⁴

2.3 Doelstellingen conform beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning (RIS 278543) en strategienota ‘Haagse dienstverlening: goed, gemakkelijk en snel.’ (RIS 282570)

Met het vaststellen van het Beleidsplan maatschappelijke ondersteuning 2015-2016 in december 2014 komt de gemeenteraad tegemoet aan het vereiste in de WMO over het vaststellen van een plan. De gemeenteraad geeft aan de eerste jaren te beschouwen als overgangsjaren (2015 en 2016) waarin ‘we op basis van ervaringen in de uitvoering stapsgewijs verbeteren en verder ontwikkelen’.²⁵ In het beleidsplan worden de uitgangspunten uit de WMO herhaald, maar geeft de gemeenteraad ook eigen uitgangspunten aan:²⁶

- Minimaal 80% van de Hagenaars is zelfredzaam, het beleid richt zich ook op deze groep, opdat deze mensen zelfredzaam blijven: ‘de informatie over het aanbod van begeleiding en ondersteuning is toegankelijk en duidelijk zodat iedere burger zelfstandig daarin zijn weg kan vinden.’
- Eigenaarschap en zelfredzaamheid. Burgers zoeken zelf naar verbindingen met anderen. Ze zijn in staat om voor zichzelf te zorgen en naar anderen om te zien.
- Dichtbij mensen, in hun eigen omgeving: ‘de gemeente stimuleert burgers verantwoordelijk te zijn voor hun eigen ontwikkeling en die van de samenleving door dichtbij de mensen voorzieningen te bieden’.
- Zwaar inzetten op preventie.
- Voor diegenen die niet zelfredzaam zijn behouden we een optimaal voorzieningenpakket.

²² Wet maatschappelijke ondersteuning, artikel 2.3.5, tweede lid.

²³ WMO, MvT, p. 26.

²⁴ WMO, MvT, p. 27.

²⁵ RIS 278543. Beleidsplan maatschappelijke ondersteuning 2015-2016, p. 6.

²⁶ Ibid, p. 11

- Vraaggerichtheid. Wat de burger nodig heeft is leidend.
- Minder regels en meer vertrouwen.
- Permanente innovatie
- Inspraak van belangen- en cliëntenorganisaties.

Over de toegang tot de WMO is opgenomen: 'Bovendien vereenvoudigen we de toegang tot de zorg, voorzieningen en diensten'.²⁷ Aangegeven wordt ook dat het nieuwe dienstverleningsmodel van de gemeente een 'cruciale schakel vormt in de invoering van de decentralisaties'.²⁸ Dit dienstverleningsmodel is onderdeel van de strategienota 'Haagse dienstverlening: goed, gemakkelijk en snel'.²⁹ Hierin is aangegeven wat de gemeente wil bereiken met het dienstverleningsmodel: 'De inzet is dat de gemeente op koninklijke wijze de inwoners en ondernemers van Den Haag centraal stelt, met dienstverlening die goed, gemakkelijk en snel is. Dat betekent dat dat de gemeente:

- Luistert naar de Hagenaar, laat weten wat ze met vragen doet en vragen die steeds terugkeren aangrijpt als een kans voor continue verbetering van de eigen dienstverlening;
- Dienstverlening aanbiedt die toegankelijk en gebruiksvriendelijk is, en bovendien dat iedere Hagenaar die persoonlijke aandacht nodig heeft die kan krijgen.'

2.4 Organisatie van de toegang door de gemeente Den Haag

Bij de organisatie van de toegang tot maatschappelijke ondersteuning onderscheidt de gemeente twee organisatiestructuren, verdeeld naar de vorm van de ondersteuning (zie figuur 2 hieronder). Voor individuele voorzieningen (woningaanpassing, vervoersmiddelen etc., zie figuur 1) en voor hulp in de huishouding wordt de bestaande procedure van voor 2015 aangehouden. De aanvraag hiervoor gebeurt met een digitaal aanvraagformulier en wordt in principe digitaal afgedaan. Informatie die wordt gevraagd, richt zich op de mogelijkheden en beperkingen van de aanvrager. Zo dient bijvoorbeeld ingevuld te worden hoe lang de aanvrager kan staan en dient de aanvrager aan te geven of hij of zij ervaring heeft met het bereiden van een maaltijd.³⁰

Voor de nieuwe taak van de gemeente in het kader van de WMO (maatwerkvoorziening ondersteuning) is een nieuw proces van toegang en

²⁷ *Ibid*, p. 13

²⁸ *Ibid*, p. 6.

²⁹ RIS 282570 Strategienota dienstverlening 'Haagse dienstverlening: goed, gemakkelijk en snel', september 2015.

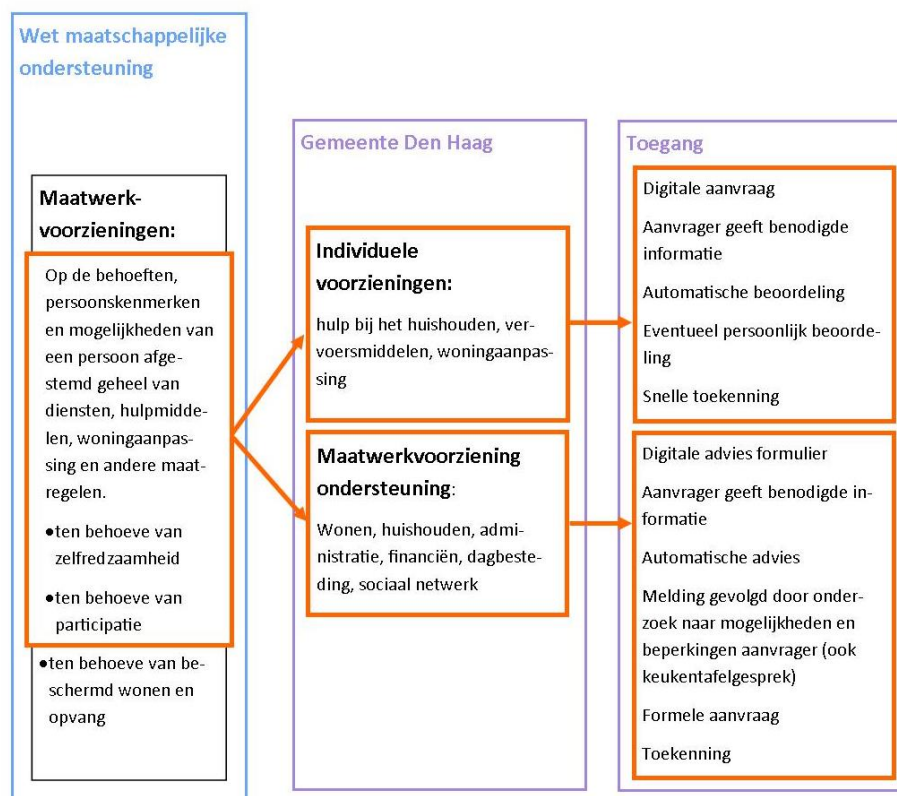
³⁰ Simulatiemodel HV herziening met VG vragen.xlsx, gemeente Den Haag

beoordeling ontworpen. Ook hierbij speelt het digitale kanaal een belangrijke rol. In dit proces zijn in ieder geval de volgende fasen/stappen aan de orde:³¹

- Het advies op maat; een digitaal vragenformulier dat na invulling direct een advies genereert over de mogelijkheid een melding te doen van de behoefte aan een maatwerkvoorziening ondersteuning, of een doorverwijzing naar een ander loket van de gemeente, zoals een sociaal wijkzorgteam (het advies op maat kan ook verwijzen naar een andere vorm van maatschappelijke ondersteuning, zoals een individuele voorziening in de vorm van een woningaanpassing of een vervoersmiddel);
- De (formele) melding van behoefte aan maatschappelijke ondersteuning, in dit geval voor een maatwerkvoorziening ondersteuning;
- Een onderzoek door het college naar aanleiding van de melding, waarin behoeften en mogelijkheden van de aanvrager en diens sociale omgeving worden onderzocht. Onderdeel van dit onderzoek is, in principe, een persoonlijk gesprek met de aanvrager. Uitkomst van het onderzoek is een advies ten aanzien van de mogelijkheden voor het bieden van ondersteuning;

De feitelijke/formele aanvraag voor een maatwerkvoorziening ondersteuning. Op basis van de informatie uit het onderzoek besluit de gemeente over de aanvraag. Een aanvraag kan altijd gedaan worden, ook als de uitkomst van het advies op maat of van het onderzoek aangeeft dat er geen maatschappelijke ondersteuning nodig is.

³¹ Infographic Proces WMO 2015 (van AWBZ naar WMO 2015), situatie per 1 januari 2015, gemeente Den Haag, zonder datum.



Figuur2. Twee afzonderlijke toegangsprocessen voor individuele voorzieningen en maatwerkvoorziening ondersteuning.

Bij de toegang tot de WMO zijn verschillende gemeentelijke actoren betrokken:³²

- Advies en Informatiebalie (SZW). Loket voor burgers met sociale/financiële/juridische problemen. Verwijst door of handelt eenvoudige vragen zelf af;
- Servicepunten / servicepunten XL. Verspreid over de stad. Hier is het mogelijk informatie te krijgen over de verschillende vormen van ondersteuning. Bij de XL punten is het ook mogelijk ondersteuning te krijgen bij het invullen van het digitale aanvraagformulier;
- Sociale Wijkzorgteams. Complexe aanvragen met multiproblematiek worden doorgeleid naar de Sociale Wijkzorg Teams. De teams verzorgen vervolgens de toeleiding naar hulpverlening vanuit een integraal plan van aanpak. De bedoeling is dat deze teams ook de onderzoeken in het kader van een melding maatschappelijke ondersteuning uitvoeren. Vooral nog wordt dit (deels) uitgevoerd door het Tijdelijk beoordelingsteam;

³² WMO proces in beeld: casussen en balies/contactmomenten, gemeente Den Haag, 27 maart 2015 (versie 5).

- Tijdelijk beoordelingsteam Maatwerkvoorziening ondersteuning. Zolang de Sociale wijkzorgteams nog onvoldoende capaciteit hebben om alle onderzoeken in het kader van een melding voor een maatwerkvoorziening ondersteuning uit te voeren, doet het tijdelijke team dit.
- Centraal coördinatiepunt. Signaleert, leidt toe naar en monitort zorg, hulp en opvang voor daklozen;
- Intermediairen Contactpunt. Meldpunt voor professionals die klantcontact hebben in schrijnende gevallen (multiproblematiek)
- Sociaal Casemanagement. Leidt, naar aanleiding van meldingen van het Intermediairen contactpunt, door naar juiste hulpverlening en zorg in geval van multiproblematiek;

3 RELEVANTIE VAN DIT ONDERZOEK

3.1 Financieel belang

Het budget van de gemeente voor de uitvoering van alle taken uit de WMO is per jaar ruim € 250 miljoen.³³ Dit is onderverdeeld in € 74 miljoen voor de individuele voorzieningen, € 46 miljoen voor maatwerkvoorziening ondersteuning, € 71 miljoen voor beschermd wonen, € 23 miljoen voor maatschappelijke opvang (daklozen) en € 40 miljoen voor algemene voorzieningen (via subsidies aan bijvoorbeeld welzijnsinstellingen). Het budget is weliswaar ongeveer 10% van de gemeentelijke begroting, maar is desondanks kleiner dan wat voorheen beschikbaar was voor de uitvoering van deze taken. Gemeenten hebben een (tot 2017) oplopende bezuinigingstaakstelling gekregen bij de decentralisatie van de taken uit de AWBZ.

De gemeente geeft aan dat de bezuinigingen betrekking hebben op het budget voor huishoudelijke hulp (32% in 2015) en op oude AWBZ taak ‘begeleiding’,

nu ‘Maatwerkvoorziening ondersteuning’ (12% in 2015 oplopend tot 25% in 2017³⁴). De taakstellende bezuiniging van 32% op de huishoudelijke hulp wordt door het huidige college structureel gecompenseerd met € 6 miljoen en incidenteel met € 9 miljoen³⁵ (totaal budget taak hulp in het huishouden is € 37,3 miljoen³⁶). De

³³ RIS 287204, Tweede kwartaalrapportage WMO, oktober 2015 en; RIS 285872, Productenraming 2016-2019, Den Haag, september 2015 (voor budget Maatschappelijke opvang). Het was in het kader van deze onderzoekopzet niet mogelijk een uitputtend en geverifieerd overzicht van het budget voor de WMO te maken. De verschillende bronnen variëren in terminologie, criteria voor wat onder de WMO valt en de bedragen per onderdeel.

³⁴ RIS 277060, productenraming 2015-2018, p. 257. In RIS 272700, commissiebrief ‘Voortgang en planning decentralisaties’, 20 mei 2014, geeft de wethouder JWS echter aan dat het zou gaan om 6% in 2015 en 11% in 2016.

³⁵ RIS 276469, programmabegroting 2015-2018, p. 78. Incidenteel wil zeggen dat er deze collegeperiode éénmalig € 9 miljoen beschikbaar is, structureel wil zeggen dat er voor de duur van de collegeperiode jaarlijks € 6 aanvullend beschikbaar is.

³⁶ RIS 287204, Tweede kwartaalrapportage WMO 2015, p. 19. Dit is inclusief de genoemde compensaties.

bezuiniging op de maatwerkvoorziening ondersteuning is volgens het college in 2015 opgevangen door de gekozen inkoopsystematiek.³⁷

3.2 Maatschappelijk belang

Een belangrijk doel van de decentralisaties, zo ook van het overhevelen van taken uit de AWBZ naar de WMO, is het beheersbaar houden van de kosten van zorg.³⁸ De redenering is dat uitvoering door de gemeente en beleidsmatige aanpassing van de zorg en ondersteuning noodzakelijk zijn om ook in de toekomst zorg en ondersteuning voor iedereen die dat echt nodig heeft, te kunnen garanderen. De decentralisatie als zodanig heeft dus een belangrijk maatschappelijk belang. Daarnaast heeft de WMO zelf een groot maatschappelijk belang, omdat mensen die hulp nodig hebben via de WMO worden ondersteund. Het proces van toegang speelt bij de hervorming van de WMO een belangrijke rol, omdat hier de verschuiving van (het toekennen van) zwaardere ondersteuning naar meer lichtere vormen van ondersteuning plaats moet vinden. Het is ook van belang dat ondersteuning voor mensen die dat nodig hebben, toegankelijk is; dat mensen ‘het loket’ van de WMO makkelijk kunnen vinden en dat de procedure voor de aanvraag van ondersteuning doeltreffend is en klantvriendelijk.

3.3 Politiek bestuurlijk belang

Maatschappelijke ondersteuning is een wettelijke taak voor de gemeente. Na een eerste overheveling van taken naar gemeenten in 2007 is met ingang van 1 januari 2015 de maatschappelijke ondersteuning volledig in handen van gemeenten. In de discussie in de gemeenteraad is bij het vaststellen van het beleidsplan aan veel verschillende aspecten aandacht gegeven. Met betrekking tot de inhoud en uitvoering van het beleid is veel aandacht gegeven aan de continuïteit van de ondersteuning (‘er mogen geen mensen tussen wal en schip vallen’), de duidelijkheid van het proces van toegang tot voorzieningen voor burgers. Door verschillende raadsleden is daarbij aangegeven dat de toegang voor iedereen beschikbaar zou moeten zijn en dat communicatie en informatie over de ondersteuning laagdrempelig zou moeten zijn. Dit is vooral van belang omdat de doelgroep bestaat uit mensen met beperkingen (psychisch of fysiek, bijvoorbeeld visuele beperkingen) of bijvoorbeeld een beperkte beheersing heeft van de Nederlandse taal.³⁹

4 TOEGEVOEGDE WAARDE

Sinds de decentralisatie van de Wmo op 1 januari 2015 is er al een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de nieuwe WMO. In maart 2015 zijn landelijk de allereerste ervaringen met de toegang geïnventariseerd en de monitor sociaal domein, die ontwikkeld is door

³⁷ RIS 277060, *productenraming 2015-2018*, p. 257.

³⁸ ‘Toekomst AWBZ’, brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer, 25 april 2013.

³⁹ Bron: vergadering Commissie samenleving, 4 december 2014, bij het voorstel van het college voor het beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning.

de VNG en KING, geeft alle gemeenten inzicht in de eerste resultaten van het sociaal domein.

Bij de invoering van de WMO richt de gemeentelijke organisatie zich op een continu leerproces, ook bij de invoering en doorontwikkeling van de toegang. In dat kader zijn op basis van reacties van klanten bijvoorbeeld de digitale meldingsformulieren al enkele malen aangepast. Een integraal onderzoek waarin de opzet en uitgangspunten van de toegang worden beoordeeld aan de hand van de beoogde doelen is nog niet uitgevoerd. Onderzoeken die tot nu toe binnen de gemeente Den Haag wel zijn uitgevoerd of op korte termijn op de planning staan, richten zich op deelaspecten en hebben primair tot doel de uitvoering op deelaspecten te verbeteren. Uit deze onderzoeken is vooral naar voren gekomen dat bij de toegang de informatievoorziening en het aanmeldformulier onvoldoende duidelijk en klantvriendelijk zijn en verbetering behoeven. Op basis hiervan is bijvoorbeeld het aanmeldformulier aangepast.

Binnen de G4 onderzoekt de rekenkamer Rotterdam of de gemeente erin slaagt de zelfredzaamheid van hulpvragende burgers op het gebied van huishoudelijke verzorging te versterken en of de inzet op het versterken van de zelfredzaamheid bijdraagt aan kostenbesparing op huishoudelijke verzorging. In Amsterdam onderzoekt de rekenkamer in hoeverre het mantelzorgbeleid van de gemeente Amsterdam effectief is.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de onderzoeken die binnen de gemeente Den Haag en op G4 niveau zijn uitgevoerd of op korte termijn uitgevoerd gaan worden.

5 DOEL EN PROBLEEMSTELLING, ONDERZOEKSVRAGEN

Doel van het onderzoek is een bijdrage te leveren aan een rechtmatige en doeltreffende uitvoering van de toegang tot de maatschappelijke ondersteuning.

Probleemstelling

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

Onderzoeksvragen

- In hoeverre is de opzet en uitvoering van de toegang in overeenstemming met wet- en regelgeving?
- 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?

- 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

- In de doelstelling is omschreven dat dit onderzoek zich primair richt op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de toegang. De rekenkamer zal, indien relevant, op deelaspecten tevens de doelmatigheid van de toegang beoordelen.
- Toegang definiëren we in dit onderzoek als het proces vanaf het eerste contactmoment tussen klant en gemeente tot het feitelijk ontvangen van een voorziening. We beoordelen de toegang onder meer op de doeltreffendheid van het proces, de klantvriendelijkheid en doorlooptijden (moment melding tot aan moment ontvangen van een voorziening). Voor de beoordeling worden normen gebruikt op basis van de relevante wet- en regelgeving en gemeentelijk beleid (zie normenkader).
- In het onderzoek richten we ons op de toegang tot de maatschappelijke ondersteuning voor algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen.
- Het onderzoek richt zich op zowel de toegang van nieuwe klanten voor de maatschappelijke ondersteuning als de toegang voor herbeoordelingen.
- Het is niet een doel van dit onderzoek op casusniveau een (her-) beoordeling te doen van de aanvraag voor ondersteuning. Wel kijken we of in de route die klanten hebben doorlopen, voldaan wordt aan de voorwaarden die aan de toegang gesteld kunnen worden (zie normenkader).
- 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.). Het is wel denkbaar dat uit het onderzoek naar voren komt dat aanbieders een rol hebben in (delen van) de toegang tot maatschappelijke ondersteuning en dat daarover zaken kunnen worden geconstateerd die relevant zijn voor het onderzoek.
- Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen wordt onder meer gebruik gemaakt van klantendossiers. Daarbij zullen we ons richten op dossiers van klanten die een aanvraag voor maatschappelijke ondersteuning hebben gedaan, zonder selectie op basis van een bepaalde voorziening of vorm van ondersteuning. Het dossieronderzoek wordt eventueel aangevuld met ervaringen van klanten zelf.
- Bij het perspectief van de klant richten we ons nadrukkelijk ook op klanten die psychische en/of fysieke beperkingen hebben, zoals visuele of auditieve beperkingen.

Normenkader

Bij de beoordeling naar aanleiding van de onderzoeksvragen zal uitgegaan worden van een normenkader. Dit normenkader is gebaseerd op de uitgangspunten uit de WMO, het beleidsplan en het gemeentelijke dienstverleningsmodel. In bijlage 1 is het normenkader opgenomen.

6 AANPAK

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zullen de volgende stappen gevolgd worden:

Vraag 1 / Rechtmatigheid

Analyse maken van de opzet van het systeem aan de hand van documenten zoals beleidsregels, werkinstructies en communicatiemateriaal. Uitgangspunt bij de analyse is het normenkader bij deze vraag. Dat betekent dat we in de analyse zoeken naar feiten die relevant zijn voor de beoordeling aan de hand van de normen die wij van wet- en regelgeving hebben afgeleid. Eventueel aanvullend aan de documentenanalyse kunnen dossiers geanalyseerd worden waarmee de uitvoering in de praktijk kan worden getoetst.

Vraag 2 & 3 doelstellingen en uitgangspunten van beleidsplan en dienstverlening

Voor het beantwoorden van vragen 2 en 3 zullen we eerst onderzoeken hoe de toegang, voor klanten die melding hebben gedaan van behoefte aan maatschappelijke ondersteuning, heeft gefunctioneerd. Hiervoor zullen dossiers geanalyseerd worden van klanten met een hulpvraag. Bij de selectie zal zowel gezocht worden naar dossiers met een lichtere/minder complexe hulpvraag of voorziening als naar dossiers waarbij sprake is van een complexere problematiek en een daarop gerichte ondersteuning. De analyse van dossiers zal er op gericht zijn te komen tot een algemeen beeld van de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan de uitgangspunten van wet-, regelgeving en beleid zoals benoemd in het normenkader. We streven daarom naar een evenwichtige selectie van dossiers verdeeld over verschillende categorieën van aanvragen en/of voorzieningen.

7 PLANNING

Onderzoeksplan	week 50 / 7-11 dec
Organisatie van het onderzoek, inplannen interviews e.d.	jan 2016
Uitvoeren onderzoek (selectie dossiers en dossieranalyse, documentenanalyse, interviews etc.).	jan – april
Opstellen feitenrapport	april - mei
Vaststellen feitenrapport voor ambtelijke controle	eind mei
Ambtelijk weken wederhoor + twee weken verwerking reactie en gesprek ambtelijke organisatie	juni
Vaststellen feitenrapport na ambtelijke controle	eind juni
Vaststellen bestuurlijk rapport voor bestuurlijke reactie	begin juli
Ontvangen bestuurlijke reactie	medio september
Publicatie	oktober/november

BIJLAGE 1: NORMENKADER

	Onderzoeksvragen / Normen	Bron
1	In hoeverre is de opzet en uitvoering van de toegang in overeenstemming met wet- en regelgeving?	
1.1	Iedereen kan zich melden met een verzoek om maatschappelijke ondersteuning	WMO, artikel 2.3.5, lid 1
1.2	Naleving bepalingen ingezetenen gemeente / NL voor toegang tot voorzieningen. (NL ingezetenen kunnen bij elke gemeente aanvraag doen voor opvang slachtoffers geweld in huiselijk kring, maatschappelijke opvang en beschermd wonen).	WMO, artikel 2.3.5, lid 1.b.
1.3	De vorm van de melding is vrij (bijvoorbeeld telefonisch, mondeling, via internet)	Memorie van Toelichting bij de WMO, paragraaf 3.4, p. 24
1.4	Na melding geeft de gemeente een bevestiging daarvan	WMO, artikel 2.3.2, eerste lid
1.5	Na melding start de gemeente een onderzoek waarin behoeften en mogelijkheden van de melder, mogelijke hulp uit de omgeving, mogelijke ondersteuning met algemene voorzieningen en mogelijkheid van samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders worden meegenomen[1]	WMO, artikel 2.3.2, eerste lid
1.6	In het kader van het onderzoek (na melding) wordt een gesprek met de melder gevoerd om in samenspraak de ervaren problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen helder te krijgen.	WMO, artikel 2.3.2, eerste lid (voert in samenspraak met cliënt een onderzoek uit) / Memorie van Toelichting bij de WMO, paragraaf 3.4, p. 25
1.7	Het onderzoek is binnen 6 weken afgerond	WMO, artikel 2.3.2, eerste lid
1.8	De melder krijgt de mogelijkheid een eigen plan aan te leveren als input voor het onderzoek	WMO, artikel 2.3.2, tweede lid
1.9	De aanmelder krijgt in principe schriftelijk informatie over de uitkomst van het onderzoek	WMO, artikel 2.3.2, achtste lid

1.10	Na afronding van het onderzoek of na maximaal 6 weken kan vervolgens een aanvraag voor een voorziening worden gedaan (ongeacht de uitkomst van het onderzoek)	WMO, artikel 2.3.2, negende lid
1.11	Binnen 2 weken na de aanvraag neemt het college een besluit (beschikking)	WMO, artikel 2.3.5, tweede lid
1.12	De gehele periode van onderzoek en aanvraag bedraagt maximaal 8 weken (conform MvT/Awb).	Memorie van Toelichting bij de WMO, paragraaf 3.4, p. 26
1.13	Klanten kunnen bezwaar maken tegen deze beschikking.	Memorie van Toelichting bij de WMO, paragraaf 3.6, p. 29 / Algemene wet bestuursrecht (tegen een beschikking is bezwaar mogelijk).
1.14	Wanneer een maatwerkvoorziening wordt toegekend heeft een klant recht (onder voorwaarden) op een pgb	WMO, artikel 2.3.6
1.15	Er is onafhankelijke cliëntondersteuning	WMO, artikel 2.2.4, lid 1.a
1.16	Er is een 24/7 mogelijkheid voor (anoniem) advies/ondersteuning op afstand ('een luisterend oor' conform de kindertelefoon).	WMO, artikel 2.2.4, lid 1.b / Memorie van Toelichting bij de WMO paragraaf 3.12, p. 38
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?	
2.1	Integraliteit: de hulpvraag wordt domeinoverstijgend bekeken	Memorie van Toelichting bij de WMO, paragraaf 3.4, p. 26
2.2	Maatwerk / Vraaggerichtheid: de ondersteuning (maatwerkvoorziening) is afgestemd op individuele omstandigheden/beperkingen	Memorie van Toelichting bij de WMO, paragraaf 3.6, p. 28
2.3	Verantwoordelijkheid ligt bij burger (we helpen je niet tenzij): de gemeente heeft (conform MvT) een beleidskader ontwikkeld met betrekking tot 'gebruikelijke hulp' door het sociale netwerk (wat daaronder wordt verstaan).	Memorie van Toelichting bij de WMO, Deel II, artikelsgewijze toelichting, 'gebruikelijke hulp', p. 94

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.'?	
3.1	De inzet is dat de gemeente op koninklijke wijze de inwoners en ondernemers van Den Haag centraal stelt, met een dienstverlening die goed, gemakkelijk en snel is.	Strategienota Haagse dienstverlening, p. 5
3.2	Dat betekent dat de gemeente: a) luistert naar de Hagenaar, laat weten wat ze met vragen doet en vragen die steeds terugkeren aangrijpt als een kans voor continue verbetering van de eigen dienstverlening;	Strategienota Haagse dienstverlening, p. 5
3.3	b): dienstverlening aanbiedt die toegankelijk en gebruiksvriendelijk is, en bovendien dat iedere Hagenaar die persoonlijke aandacht nodig heeft die kan krijgen.	Strategienota Haagse dienstverlening, p. 5

[1] WMO, art. 2.3.2 lid 4 geeft een opsomming van de zaken die meegenomen moeten worden in het onderzoek.

BIJLAGE 2: LITERATUUR

- ‘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.
- ‘Toekomst AWBZ’, brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer, 25 april 2013.
- Memorie van Toelichting bij de wet maatschappelijke ondersteuning 2015
- P.07.01.a Werkinstructie Beoordeel indicatie.pdf, gemeente Den Haag, zonder datum.
- RIS 272700, commissiebrief ‘Voortgang en planning decentralisaties’, 20 mei 2014
- RIS 276469, programmabegroting 2015-2018
- RIS 277060, productenraming 2015-2018
- RIS 278543. Beleidsplan maatschappelijke ondersteuning 2015-2016, 18 december 2014.
- RIS 285872, Productenraming 2016-2019, Den Haag, september 2015
- RIS 287204, Tweede kwartaalrapportage WMO, oktober 2015
- RIS 282570 Strategienota dienstverlening ‘Haagse dienstverlening: goed, gemakkelijk en snel’, september 2015
- Simulatiemodel HV herziening met VG vragen.xlsx, gemeente Den Haag, zonder datum.
- Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
- Vergadering Commissie samenleving, 4 december 2014, bij het voorstel van het college voor het beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning.

BIJLAGE 3: OVERZICHT ONDERZOEKEN NAAR DE WMO BINNEN DE GEMEENTE EN OP G4 NIVEAU 2015 EN 2016.

Onderzoek	Uitvoerder	Onderwerp	Conclusie	Periode
Klanttevredenheidsonderzoek Wmo 2014 (genoemd in 2e kwartaalrapportage) Vóór de invoering van de nieuwe toegang en taken is er nog een klanttevredenheidsonderzoek gedaan.	pm	pm	pm	2014
1e kwartaalrapportage	Gemeente	Toegang, Algemene Voorzieningen, MVO, beschermd wonen, SWT, klantervaringsonderzoek, communicatie en bestaande wmo voorzieningen	Toegang: bereikbaarheid was goed (95%) en wachttijden binnen de norm van 30 sec (90%)	januari - maart 2015
Onderdeel van 1e kwartaalrapportage is onderzoek klantervaringen	Gemeente	De focus lag bij de klantervaringen op de toegang tot en toeleiding naar voorzieningen	Uitkomsten van het onderzoek zijn gebruikt als 'leerervaringen' en ingezet om onderdelen van het proces te verbeteren (geen rapportage)	januari - maart 2015
2e kwartaalrapportage	Gemeente	werking van servicepunten XL en cliëntenondersteuning		april - juni 2015
Onderdeel van 1e kwartaalrapportage is onderzoek klantervaringen	Gemeente	Over de ontvangen ondersteuning of klantervaringen over het SWT.		juli - december 2015
Halfjaarrapportage kwaliteitscommissie Zorg (Genoemd in 2e kwartaalrapportage)	Kwaliteitscommissie Zorg	Taak van Cie: gevraagd en ongevraagd advies geven over de decentralisatie van de Wmo zorg in Den Haag, meedenken over een wijze waarop de gemeente buurtgerichte zorg vorm kan geven en belemmeringen signaleren	De gekozen toegang tot het aanvraagproces is in de praktijk voor cliënten en netwerk belemmerend en het aanvraagformulier is onvoldoende klantvriendelijk. Aanbeveling voor college: onderzoeken hoe adviezen en meldingen worden behandeld	januari - juni 2015
Rapportage mysteryguests bij servicepunten (genoemd in 2e kwartaalrapportage)	Gemeente en burgers	Er zijn in het tweede kwartaal mysteryguest bezoeken uitgevoerd bij de servicepunten.	De gemiddelde beleving van de mystery guests wordt als gemiddeld tot goed ervaren, vooral XL locaties scoren goed ivm de gastvrouw/heer en aparte gespreksruimtes. De verbeterpunten uit de eerste ronde (mbt verbeteren van de informatievoorziening van de bezoeker) zijn al zichtbaar doorgevoerd (bron: 2e kwartaalrapportage, p.12)	januari - juni 2015
Twee pilots mbt (klant) ervaring met ondersteuning via MVO (genoemd in 2e kwartaalrapportage) in najaar 2015	Panteia en de Menselijke Maat/Arcon	1) Ervaringen meten van mensen die ondersteuning ontvangen via een MVO en 2) daarnaast om na te gaan op welke manier de gemeente het best de klantervaring kan meten	nvt	september - december 2015

Wie	Onderwerp	Doelstelling	Probleemstelling	Publicatie
Rekenkamer Den Haag	Sociale wijkzorgteams, probleemstelling: In hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden voor het doeltreffend en doelmatig functioneren van de sociale wijkzorgteams?	Doel is een bijdrage leveren aan de implementatie en het functioneren van de SWT's, door 1) inzicht te bieden in keuze voor, en opzet en beoogde werkwijze en taken van de SWT's in Den Haag 2) de eerste praktijkervaringen in beeld te brengen en 3) een oordeel te geven over de mate waarin hiermee voorzien wordt in de voorwaarden voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de taken.	Conclusie: SWT zijn (belangrijk) onderdeel van de toegang tot een maatwerkvoorziening. De conclusie van het onderzoek is dat er een ontbrekende leerinfrastructuur is, onvoldoende uitwerking vroegsignalering en eigen kracht en onvoldoende richtinggevend kaders.	16-okt-15
Rekenkamer Rotterdam	Huishoudelijke hulp	1) Doel is beoordelen of de gemeente erin slaagt de zelfredzaamheid van hulpvragende burgers op het gebied van huishoudelijke verzorging adequaat te versterken en 2) of de inzet op het versterken van de zelfredzaamheid heeft bijgedragen aan kostenbesparing op het gebied van huishoudelijke verzorging.	In hoeverre slaagt de gemeente erin de zelfredzaamheid van hulpvragende burgers op het gebied van huishoudelijke verzorging adequaat te versterken en daarmee de kosten te besparen?	Eerste halfjaar 2016
Rekenkamer Amsterdam	Mantelzorgondersteuning	Doel is om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van het mantelzorgbeleid van de gemeente Amsterdam. Daarmee wil ik tevens handvatten bieden voor verbeteringen van het mantelzorgbeleid, nu deze in het kader van de gewijzigde Wmo wordt herzien.	In hoeverre is het mantelzorgbeleid van de gemeente Amsterdam effectief?	mei-16
Rekenkamer Utrecht	In voorbereiding: Wmo en participatiewet			