

ONDERZOEK

Wet maatschappelijke ondersteuning

Dhr. A.A.J. (Ton) Meester, voorzitter
Dhr. Drs. Ing. G.J. (Gerard) Braas, lid

Oktober 2010

Inhoudsopgave

		Pagina
Voorwoord		4
Hoofdstuk	Inhoud	
1	INLEIDING/AANLEIDING	5
1.1	Het onderzoek van de rekenkamercommissie naar de programmabegroting	5
1.2	Het geformuleerde beleid van de gemeente Bergen op het terrein van de Wmo	5
1.3	Beoordeling onderzoekswaardigheid Wmo	6
1.3.1	Algemeen	6
1.3.2	Specifiek	6
1.4	Onderzoeksvragen	7
1.4.1	De hoofdvraag	7
1.4.2	De deelvragen	7
1.5	Aanpak, werkwijze, planning en budget	7
1.6	Leeswijzer	8
2	DE WMO ALS RIJKSWETGEVING	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Een overzicht van de 15 wettelijke richtlijnen voor de Wmo	9
3	HET NORMENKADER	14
4	BELEID VAN DE GEMEENTE BERGEN	16
4.1	Inleiding	16
4.2	Leeswijzer	16
4.3	Het aantal Wmo-gerechtigden en -behoefigen binnen de gemeente Bergen	17
4.3.2	Het mogelijke aantal Wmo-behoefigen	18
4.4	De financiële onzekerheid van de Wmo voor de gemeente Bergen	18
4.4.1	Algemeen	18
4.4.2	Reserve Wmo-voorziening	18
4.4.3	Inkomsten en uitgaven van Bergen inzake Wmo	19
4.4.4	De verklaring voor de lagere uitgave	19
4.4.5	Beoordeling reserve Wmo	20
4.5	Beleidsvrijheid van de gemeenteraad en de uitgangspunten van het college	21
4.5.1	De door het college gehanteerde algemene uitgangspunten	21
4.5.2	Welke beleidsvrijheid heeft de gemeente bij de vaststelling van het Wmo-beleid	22
4.5.3	De invulling van de prestatievelden 1,2 en 7 t/m 9	22
4.6	De prioriteiten in het Wmo-beleid	23
4.7	Betekenis ZorgPlusLoket	23
4.8	De invulling van de negen prestatievelden	24
4.8.1	Prestatieveld 1: bevordering leefbaarheid	24
4.8.2	Prestatieveld 2: Preventieve ondersteuning t.b.v. opvoeden van jeugdigen	26
4.8.3	Prestatieveld 3: Informatie, advies en cliëntondersteuning	30
4.8.4	Prestatieveld 4: Mantelzorgers en vrijwilligers	32
4.8.5	Prestatieveld 5: Bevorderen deelname aan het	34

	maatschappelijk verkeer	
4.8.6	Prestatieveld 6: Verlenen individuele voorzieningen aan mensen met een beperking	36
4.8.7	Prestatievelden 7, 8 en 9 algemeen	42
4.9	Maatwerk in de Wmo: toepassing van het hardsclausule	44
4.10	Voorkoming van misbruik/oneigenlijk gebruik	44
4.11	Hoe ervaart de burger de Wmo?	45
4.12	Basisbenchmark 2009	46
5	Beoordeling met normenkader	49
6	Conclusies en aanbevelingen	53
Bijlage 1	Wetsgeschiedenis Wmo	55
Bijlage 2	Lijst gesproken personen	70
Bijlage 3	Gebruikte literatuur	71

VOORWOORD

Het voor u liggende rapport bevat de neerslag van een onderzoek naar de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in de gemeente Bergen. Dit onderzoek heeft meer tijd gevegd dan was voorzien. De oorzaak daarvan moet niet gezocht worden in de snelheid of de wijze van reageren op de onderzoeksvragen door de ambtelijke en bestuurlijke organisatie. In dit geval moet de rekenkamercommissie de hand in eigen boezem steken.

Een groot deel van het onderzoek is namelijk verricht door één van de leden van de rekenkamercommissie, die daarbij veel werk heeft verzet in het verzamelen van de voor het onderzoek nodige informatie. In het enthousiasme hierin is de door de rekenkamercommissie in haar onderzoeksprotocol vastgestelde werkwijze helaas op de achtergrond geraakt. Daardoor is de ambtelijke organisatie vaker dan noodzakelijk was benaderd voor antwoorden op gestelde vragen. Begin 2010 deelde het hierboven bedoelde lid van de rekenkamercommissie bovendien mee dat hij om hem moverende redenen zijn aandeel in het onderzoek niet kan afronden. Met gebruikmaking en herschikking van de inmiddels verzamelde informatie is het onderzoek door de twee andere leden van de rekenkamercommissie overgenomen en afgerond. Het betrokken rekenkamercommissielid heeft geen aandeel meer gehad in de vaststelling van dit rapport in verband met diens ontslag met ingang van 1 oktober 2010.

Ik ben van mening dat dit rapport voldoende aanknopingspunten geeft om in de gemeente Bergen een kwaliteitsslag te maken ten aanzien van de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Ik verwijs u graag naar de inhoud van het rapport en speciaal naar de conclusies en aanbevelingen.

1 oktober 2010.

A.A.J. Meester

Voorzitter Rekenkamercommissie Bergen.

HOOFDSTUK 1: INLEIDING / AANLEIDING

1.1 Het onderzoek van de rekenkamercommissie naar de programmabegroting

De aanleiding voor het onderzoek naar de (uitvoering van de) Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) vormt het onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie Bergen (hierna: de RKC) naar de programmabegroting.

De RKC constateerde in haar rapport:

“Ten aanzien van het onderdeel Maatschappelijke Ondersteuning zijn de activiteiten op de deelprogramma’s Wonen, Welzijn en Zorg, de nieuwe Wet Inburgering Nieuwkomers en de Wmo / Maatschappelijke begeleiding en advies niet concreet en meetbaar.”

(...)

“De activiteiten van de Wmo zijn in een afzonderlijke paragraaf beschreven. Op dit terrein zijn de activiteiten weliswaar meer ontwikkeld, maar ook niet meetbaar weergegeven. De Rekenkamercommissie veronderstelt, mede op grond van de rapportageverplichting aan het rijk, dat meer concrete gegevens beschikbaar moeten zijn.”

(...)

“De activiteiten op deelprogramma’s die worden genoemd zijn niet concreet en meetbaar. Het onderdeel Wmo is in paragraaf H wel meer uitgewerkt.

Ook hier ontbreekt een financiële uitwerking op subdoelniveau en indicatoren ontbreken geheel.”

Samengevat: Bij het onderzoek naar de programmabegroting bleek dat de activiteiten voor de Wmo niet concreet en meetbaar waren, de indicatoren voor de meting of de activiteiten gehaald werden ontbraken en een financiële uitwerking op (sub)doelniveau ontbrak.

1.2 Het geformuleerde beleid van de gemeente Bergen op het terrein van de Wmo

De Wmo is in de gemeente Bergen uitgewerkt in de volgende documenten:

1. Verordening Individuele Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Bergen 2008;
2. Het Besluit Individuele Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Bergen 2008;
3. De beleidsregel gebruikelijke zorg;
4. De beleidsregel indicatie hulp bij het huishouden;
5. De Beleidsnota Individuele Maatschappelijke Ondersteuning Bergen 2007.

In geen van deze documenten of de toelichting hierop worden de doelen c.q. doelstellingen SMART geformuleerd. SMART betekent:

S Specifiek: het geeft precies aan wat er gemeten wordt.

M Meetbaar: het resultaat is meetbaar. Er is objectief te zien of te horen dat het doel gehaald is.

A Acceptabel: volgens gangbare normen en waarden en passend bij de context.

R Realistisch: doelen of doelstellingen moeten realistisch.

T in Tijd gezet: voorzien van een tijdsplanning.

Hierdoor was het voor de RKC, zowel op het niveau van de programmabegroting als ten aanzien van het geformuleerde beleid van de gemeente Bergen, onvoldoende duidelijk in hoeverre de uitvoering van de Wmo effectief en efficiënt verloopt.

1.3 Beoordeling onderzoekswaardigheid Wmo

1.3.1 Algemeen

In het coalitieakkoord wordt in hoofdpijn 5 over de Wmo gesteld: “De invoering van de Wmo op lokaal niveau zal met voortvarendheid worden voortgezet. Daarbij zal uitgegaan worden van de vraag naar zorg. De toegang van de zorg zal zo dicht mogelijk bij de zorgvragers worden georganiseerd”.

Uit de Beleidsnota Individuele Maatschappelijke Ondersteuning Bergen 2007 (hierna: de Beleidsnota), de Verordening Individuele Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Bergen 2008 (hierna: de Verordening) en het Besluit Individuele Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Bergen 2008 (hierna: het Besluit) komt naar voren dat op twee wijzen zorg kan worden verstrekt:

- (1) In natura;
- (2) Door middel van een Persoons Gebonden Budget (PGB)¹.

Als belangrijkste producten komen uit de Beleidsnota, de Verordening en het Besluit naar voren:

- (1) Huishoudelijke ondersteuning;
- (2) Vervoer.

1.3.2 Specifiek

criterium	Beoordeling
a) is maatschappelijk relevant	Ja, de Wmo omvat het welzijnsbeleid in de gemeente Bergen.
b) levert bruikbare resultaten op en heeft een toegevoegde waarde (aanbevelingen)	De toegevoegde waarde zal voornamelijk liggen in aanbevelingen die voor de criteria voor de indicatiestelling en de gehele of gedeeltelijke beëindiging zullen worden gegeven.
c) is in zijn leereffecten toekomstgericht	Zie b)
d) heeft betrekking op de doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid van het beleid	De onderzoeksvragen zullen op deze aspecten zijn gericht (artikel 11, sub a Verordening Rekenkamercommissie).
e) bevat een substantieel financieel, organisatorisch of bestuurlijk belang voor de gemeente	Uit analyse van de programmabegroting 2008 blijkt dat de gemeente ‘toelegt’ op de het programma Zorg, inclusief de Wmo. De investeringen in het programma Zorg, inclusief de Wmo, zijn fors en vormen daarmee een substantieel financieel belang. De raad heeft prioriteiten gesteld voor de thema’s c.q. prestatievelden. Het substantiële bestuurlijke belang is daarmee ook aangetoond (artikel 11, sub b, Verordening Rekenkamercommissie).
f) is te relateren aan een beschikbaar normenkader	Het normenkader moet hiervoor nog worden ontwikkeld.

¹ Zie ook artikel 4 van de Verordening individuele maatschappelijke ondersteuning 2008.

criterium	Beoordeling
g) betreft beleid dat de gemeente kan beïnvloeden	De Wmo is in belangrijke mate autonoom gemeentelijk beleid (artikel 11, sub c, Verordening Rekenkamercommissie).
h) is positief onderscheidend ten opzichte van andere onderzoeken (doordat het onderwerp niet eerder is onderzocht, er andere elementen onderzocht zijn of andere onderzoeken minder diepgaand / slechter zijn uitgevoerd)	De Rekenkamercommissie Bergen is in april 2007 geïnstalleerd. Het onderzoek naar de Wmo betreft een verdieping van het onderzoek naar de programma-begroting.
i) draagt bij aan enige evenwichtige spreiding over de gemeentelijke beleidsterreinen in de opvolgende onderzoeken	Geen waardering. Zie onder h (artikel 11, sub d, Verordening Rekenkamercommissie).
j) is communiceerbaar naar de bevolking	Ja, de resultaten over de indicatiestelling en de beëindiging van de zorg zijn goed te communiceren naar de bevolking (artikel 11, sub e, Verordening Rekenkamercommissie).

1.4 Onderzoeksvragen en de motivering hiervan

1.4.1 De hoofdvraag

De hoofdvraag luidt: Zijn de doelstellingen van het Wmo-beleid voldoende SMART geformuleerd voor een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering?

1.4.2 De deelvragen

De deelvragen, ter beantwoording van de hoofdvraag, zijn:

1. Wat zijn de belangrijkste wettelijke eisen van de Wmo?
2. Is het geformuleerde beleid binnen de gemeente Bergen voldoende uitgewerkt om de Wmo doeltreffend, doelmatig en rechtmatig uit te voeren?
3. Welke sturingsinformatie is beschikbaar en voldoet deze voor college en raad voor een adequate sturing van de uitvoering van de Wmo?

1.5 Aanpak, werkwijze, planning en budget

Het onderzoek heeft de volgende onderzoeksfasen doorlopen.

- Fase 1 Vooronderzoek en opstellen van de onderzoeksopzet, aanbieding aan gemeenteraad en gesprek met de gemeentesecretaris
- Fase 2: Dossierstudie van rijkswetgeving en beleid gemeente Bergen
- Fase 3: Formuleren van een normenkader
- Fase 3: Interviews met de betrokken ambtenaren van de gemeente Bergen en de Wmo-adviesraad.
- Fase 4: Schrijven onderzoeksrapport
- Fase 5: Ambtelijk wederhoor en verwerking ambtelijk wederhoor

- Fase 6: Bestuurlijk wederhoor en reactie op bestuurlijk wederhoor
- Fase 7: Afronding onderzoeksrapport
- Fase 8: Aanbieding aan de Commissie van Onderzoek, de gemeenteraad met eventuele mondelinge toelichting, alsmede presentatie.

Gepland was een afronding van het onderzoek voor 1 december 2009. Echter de materie was complex en omvattend. Het verkrijgen van de juiste informatie en analyse daarvan vroeg de nodige tijd. De onderzoeksvragen zijn aangescherpt op basis van inzicht in de materie. Ambtelijk is loyaal meegewerkt aan het verstrekken van de informatie.

De rekenkamercommissie had € 21.000 begroot voor dit onderzoek. Uiteindelijk is 17.500,- besteed.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de rijkswetgeving behandeld. Het normenkader, waarmee de hoofdvraag en de deelvragen worden beantwoord, wordt weergegeven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt het beleid van de gemeente Bergen beschreven. De beoordeling van het Wmo-beleid met behulp van het normenkader is opgenomen in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 staan de conclusies en aanbevelingen.

HOOFDSTUK 2: DE WMO ALS RIJKSWETGEVING

2.1 Inleiding

De kerngedachte van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is: de burger heeft recht op compensatie en informatie, maar de gemeente is vrij in de invulling.

Drie belangrijke uitgangspunten gelden voor de Wmo:

- I Het compensatiebeginsel;
- II Het onderscheid tussen collectieve en individuele voorzieningen;
- III De keuze tussen een Persoons Gebonden Budget (PGB) of financiële vergoeding.

I Het compensatiebeginsel

Centraal binnen de Wmo staat het zogenaamde 'compensatiebeginsel'. De compensatieplicht legt gemeenten op om beperkingen die iemand ondervindt in zijn maatschappelijke participatie te compenseren. Hiertoe treft de gemeente voorzieningen die iemand in staat stellen onder andere een huishouden te voeren. Dat betekent dus dat de burger zich altijd tot de gemeente kan wenden als hij of zij meent een beroep te kunnen doen op de gemeente. Het compensatiebeginsel geldt echter alleen voor de prestatievelden 4, 5 en 6.

II Het onderscheid tussen collectieve en individuele voorzieningen

De Wmo maakt een onderscheid tussen collectieve en individuele voorzieningen. Het is de zorgvraag van het individu die leidend moet zijn voor het bepalen van het inzetten van hetzij een individuele dan wel een collectieve voorziening.

In de Wmo is gekozen voor een onderverdeling in een individuele voorziening in natura, waar de gemeente verantwoordelijk voor is, en een individuele voorziening anders dan in natura, waar de burger verantwoordelijk voor is.

Bij voorziening anders dan in natura kan het gaan om een financiële vergoeding en een PGB.

III De keuze tussen een PGB of een financiële vergoeding

Elke gemeente is eraan gehouden de burger te laten kiezen uit een persoonsgebonden budget (PGB)² of een financiële vergoeding, tenzij daar in een individueel geval overwegende bezwaren tegen bestaan.

2.2 Een overzicht van de 15 wettelijke richtlijnen voor de Wmo

Slechts rijksrichtlijnen voor de prestatievelden 3, 4, 5 en 6

² Een PGB is een bepaalde hoeveelheid geld om naar eigen voorkeur te besteden ten behoeve van een vooraf bepaald doel of activiteit; de ontvanger moet zich over de besteding ervan verantwoorden.

De Wmo stelt als rijkswet slechts richtlijnen ten aanzien van de prestatievelden 3, 4, 5 en 6. Ten aanzien de overige prestatievelden 1, 2 en 7 t/m 9 stelt de wetgever geen richtlijnen en is het aan de gemeenteraad om beleid te formuleren.

Hieronder wordt een overzicht van de 15 wettelijke richtlijnen voor de Wmo gegeven. Iedere richtlijn is daarbij voorzien van een korte toelichting, die een samenvatting vormt van de wetsgeschiedenis.

De wetsgeschiedenis is als bijlage 1 opgenomen. Indien de lezer de exacte betekenis van één of meerdere van deze wettelijke richtlijnen wil weten, adviseert de Rekenkamercommissie dan ook bijlage 1 te raadplegen. De wettelijke richtlijnen worden naar prestatievelden geordend.

Prestatieveld 3

Richtlijn 3.1: de gemeente moet de kwaliteit van de intake van het Wmo loket waarborgen.

Het rijk heeft geen duidelijke kwaliteitseisen gesteld, waaraan het Wmo loket moet voldoen. De wijze waarop de éénloketgedachte wordt ingevuld kan per gemeente verschillen (digitaal, fysiek, telefonisch).

Belangrijk is dat de intaker bij het loket goed op de hoogte is van de sociale situatie van de gemeente en de regio en dat hij in staat is om een vraag van een cliënt te verduidelijken om hem goed te kunnen doorverwijzen naar de back office.

De intaker moet in staat zijn om te achterhalen wat de ondersteuningsbehoefte is, dan wel naar iemand te kunnen doorverwijzen die over meer specialistische kennis beschikt.

Richtlijn 3.2: de gemeente moet de burger voorzien van begrijpelijke informatie over de Wmo.

Bij de individuele voorziening anders dan in natura dient de burger begrijpelijke informatie van de gemeente te ontvangen, zodat hij ook daadwerkelijk een bewuste keuze kan maken. Wanneer sprake is van 'begrijpelijke informatie' of hoe een gemeente moet vaststellen of er sprake is van voor de burger begrijpelijke informatie, dat heeft de wetgever niet toegelicht.

Prestatieveld 5

Richtlijn 5.1: de indicatiestelling dient objectief en toetsbaar te zijn.

De indicatiestelling dient objectief en toetsbaar te zijn; wanneer hiervan sprake is heeft de wetgever niet toegelicht.

Een gemeente is in ieder geval verplicht om bij het bepalen van het type voorziening dat iemand nodig heeft rekening te houden met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager.

Indien sprake is van een veranderde gezinssituatie en daardoor gewijzigde behoeften van de aanvrager moet de gemeente daarmee eveneens rekening houden.

Richtlijn 5.2: de gemeente moet de afstemming tussen AWBZ en Wmo op een adequate manier vormgeven.

Wanneer heeft een burger recht op AWBZ en wanneer op Wmo? Dat is een vraag waarop het Wmo-loket antwoord zou moeten kunnen geven.

Als blijkt dat de vraag van de burger geen betrekking heeft op maatschappelijke ondersteuning maar op zorg zal de burger door het Wmo-loket verwezen moeten worden naar de AWBZ.

Prestatieveld 6 (ook 4 en 5)

Richtlijn 6.1: personen met beperkingen in hun maatschappelijke participatie moeten door de gemeente gecompenseerd worden.

Het begrip 'beperkingen' is niet gedefinieerd in de wetsgeschiedenis. Het begrip 'beperkingen' moet worden gelezen in combinatie met het compensatiebeginsel van richtlijn 6.2

Het begrip 'maatschappelijke participatie' is evenmin gedefinieerd. Wel zijn voorbeelden gegeven van maatschappelijk participatie, namelijk: het voeren van een huishouden, het zich verplaatsen in en om de woning, het zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel.

Het begrip 'gecompenseerd' zal worden uitgelegd bij richtlijn 6.2.

Richtlijn 6.2: voor het prestatieveld 6 (ook 4 en 5) moet aan het compensatiebeginsel zijn voldaan.

Het compensatiebeginsel heeft alleen betrekking op de prestatievelden 4, 5 en 6, niet op de overige prestatievelden.

Personen die een beroep kunnen doen op de compensatieplicht

In de prestatievelden 4, 5 en 6 worden expliciet de volgende personen genoemd: mantelzorgers, vrijwilligers, mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en mensen met een psychosociaal probleem. Deze mensen kunnen dus in ieder geval van hun gemeente eisen dat hun beperkingen worden gecompenseerd.

Daarnaast kunnen de mensen een beroep doen op het compensatiebeginsel, indien zij beperkingen ondervinden in:

- het kunnen voeren van een huishouden;
- het normale gebruik van een woning;
- het zich in en om de woning kunnen verplaatsen;
- het zich zodanig kunnen verplaatsen dat aansluiting kan worden gevonden bij regionale, bovenregionale en landelijke vervoerssystemen;
- het kunnen ontmoeten van andere mensen en het aangaan en onderhouden van sociale verbanden om op die manier te kunnen deelnemen aan het lokale sociaal-maatschappelijk leven.

Richtlijn 6.3: bij de uitwerking van het compensatiebeginsel moet de gemeente rekening houden met de behoeften van kleine doelgroepen.

Gemeenten moeten onderzoeken welke kleine doelgroepen er binnen een gemeente bestaan. Onder 'kleine doelgroepen' wordt begrepen die groepen die relatief klein in aantal binnen een gemeente wonen en die specifieke behoefte hebben.

Richtlijn 6.4: de gemeente moet bij de uitwerking van het compensatiebeginsel een keuze maken tussen collectieve en individuele voorzieningen.

De gemeente moet, op grond van de criteria zelfredzaamheid en normale deelname aan het maatschappelijke verkeer, een keuze maken tussen individuele en collectieve voorzieningen. Indien een burger het niet eens is met de keuze van zijn gemeente voor een collectieve in plaats van een individuele voorziening, kan deze burger bezwaar en beroep instellen tegen het besluit van de gemeente om geen individuele voorziening toe te kennen.

Richtlijn 6.5: de voorzieningen anders dan in natura moeten vergelijkbaar en toereikend zijn met de voorzieningen in natura.

Een voorziening in natura is bijvoorbeeld huishoudelijke hulp. Een voorziening anders dan in natura is bijvoorbeeld het verstrekken van geld aan de burger om huishoudelijke hulp in te kopen.

Een gemeente moet voorkomen dat een burger bij het zelf inkopen van hulp door werkgeverslasten (denk aan sociale premies) extra geld kwijt is, waardoor de burger minder huishoudelijke hulp kan inkopen dan hij in natura van de gemeente zou hebben kunnen krijgen. De wetgever schrijft echter niet voor wat het precieze bedrag van een voorziening anders dan in natura zou moeten zijn.

Richtlijn 6.6: bij voorzieningen in natura mag de burger niet met werkgevers- of opdrachtlasten worden geconfronteerd.

Kiest een burger, die een aanspraak heeft op een individuele Wmo-voorziening, voor een voorziening in natura dan dient de gemeente hem deze voorziening te geven, zonder dat de burger met enige werkgeverslast wordt opgezadeld.

Een constructie dat een door de gemeente gecontracteerde aanbieder voor hulp bij het huishouden naar de burger een alfahulp stuurt, voldoet hier in ieder geval niet aan.

Richtlijn 6.7: de gemeente moet de keuze bieden tussen een voorziening in natura en een voorziening niet in natura.

De gemeente moet de burger een keuze bieden tussen een voorziening in natura of een voorziening anders dan in natura, tenzij overwegende bezwaren bestaan om iemand een voorziening anders dan in natura te geven. Wat moet worden verstaan onder 'overwegende bezwaren' heeft de wetgever overigens niet toegelicht.

De voorziening anders dan in natura kan een persoonsgebonden budget of een financiële vergoeding zijn.

Richtlijn 6.8: de PGB moet rekening houden met de hogere lasten indien de huishoudelijke hulp de drie dagen per week overschrijdt.

Wanneer een burger meer dan drie dagen per week hulp nodig heeft en een alfahulp niet ingezet kan worden, kan de burger kiezen voor een werknemer.

In dat geval is de burger wel volledig werkgever en dient de burger ook de sociale premies te betalen. Dit betekent dat dan het PGB hoger zal moeten zijn dan de financiële vergoeding omdat de burger meer kosten maakt.

Richtlijn 6.9: de gemeente dient de burger bij voorzieningen anders dan in natura van die informatie te voorzien die nodig is om onderbouwd zijn keuze te kunnen bepalen (zogenaamde geïnformeerde toestemming).

De gemeente moet er redelijkerwijs zeker van zijn dat een burger zich bewust is van alle rechten en plichten die de keuze voor ondersteuning in een voorziening anders dan in natura (een financiële vergoeding of een PGB), met zich meebrengt. Daartoe is een wettelijke informatieverplichting van de gemeente jegens de burger opgenomen.

Hoe de gemeente uiteindelijk de informatie verschaft, is aan de gemeente.

Richtlijn 6.10: de gemeente moet voorzien in bijzondere bijstand voor cliënten die hun eigen bijdrage Wmo niet kunnen betalen.

Gemeenten moeten hun bijstandsgerechtigden bijzondere bijstand verstrekken, indien deze bijstandsgerechtigden de eigen bijdrage Wmo niet kunnen betalen.

Richtlijn 6.11: de gemeente moet financiële verantwoording van de burger aan de gemeente regelen voor het ontvangen PGB of financiële vergoeding.

De gemeente bepaalt of en op welke wijze er zowel bij het PGB als de financiële vergoeding door burger verantwoording moet worden afgelegd.

Samenvattend

De 15 richtlijnen zijn de wettelijke eisen waaraan het Wmo-beleid van de gemeente Bergen moet voldoen.

HOOFDSTUK 3: HET NORMENKADER

Om de hoofdvraag en de deelvragen - zie hoofdstuk 1 - te kunnen toetsen aan een vooraf bepaalde maatstaf heeft de rekenkamercommissie een normenkader ontwikkeld. Dit normenkader is gebaseerd op wettelijke en lokale regelgeving. Daarbij wordt ook uitgegaan van de door de gemeente Bergen geformuleerde beleidsdoelen, maar ook is gekeken naar ander gemeenten (Wageningen, Venlo, Zaltbommel en Teylingen).

1. Wat zijn de belangrijkste wettelijke eisen van de Wmo?	1.1 Het door de gemeente Bergen geformuleerde beleid voldoet aan de wettelijke eisen
2. Is het geformuleerde beleid binnen de gemeente Bergen voldoende uitgewerkt om de Wmo doeltreffend, doelmatig en rechtmatig uit te voeren?	<p>Algemeen: De doelstellingen van het Wmo-beleidsplan zijn helder en meetbaar geformuleerd. Er is een duidelijke relatie tussen doelstellingen, activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.</p> <p>Prestatieveld 1</p> <p>2.1 De doelstelling bij het bevorderen van de leefbaarheid (relatie met 'Waar staat je gemeente?') en sociale samenhang zijn meetbaar geformuleerd.</p> <p>2.2 Er is een duidelijke relatie aangegeven tussen doelstelling, activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.</p> <p>Prestatieveld 2</p> <p>2.3 De doelstelling op het gebied van (opgroeïende) jeugd zijn meetbaar geformuleerd.</p> <p>2.4 Er is een duidelijke relatie aangegeven tussen doelstelling, activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.</p> <p>Prestatieveld 3</p> <p>2.5 De doelstelling van geven van informatie en advies (bereiken van een vastgesteld % van de doelgroep) zijn meetbaar geformuleerd.</p> <p>2.6 Er is een duidelijke relatie tussen doelstelling, activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.</p> <p>Prestatieveld 4</p> <p>2.7 De doelstelling van het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers is meetbaar geformuleerd.</p> <p>2.8 Er is een duidelijke relatie aangegeven tussen doelstelling, activiteiten, middelen, te behalen resultaten en</p>

	<p>effecten.</p> <p>Prestatieveld 5 2.9 De doelstelling van bevorderen van deelname aan het maatschappelijk verkeer en zelfstandig functioneren is meetbaar geformuleerd. 2.10 Er is een duidelijke relatie aangegeven tussen doelstelling, activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.</p> <p>Prestatieveld 6 2.11 De doelstelling van het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of chronisch psychisch of psychosociaal probleem is meetbaar geformuleerd. 2.12 Er is een duidelijke relatie aangegeven tussen doelstelling, activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.</p> <p>Prestatieveld 7, 8 en 9 2.13 De doelstellingen voor opvang en ondersteuning van dak- en thuislozen, slachtoffers van huiselijk geweld, zorgwekkend zorgmijders en verslaafden zijn meetbaar geformuleerd. 2.14 Er is een duidelijke relatie aangegeven tussen doelstelling, activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.</p>
<p>3. Welke sturingsinformatie is beschikbaar en voldoet deze voor college en raad voor adequate sturing van de Wmo?</p>	<p>3.1 De informatie die vanuit de ambtelijke organisatie aan het college wordt verstrekt is voldoende en bruikbaar voor (bij)sturing. 3.2 De informatie die vanuit het college aan de raad wordt verstrekt is voldoende en bruikbaar voor de kaderstellende en controlerende rol.</p>

Het doel van beoogde beleid - het effect - moet expliciet geformuleerd zijn = oordeel doeltreffendheid van het beleid.

Het beoogde resultaat en tegen welke middelen, moet per begrotingsjaar bepaald zijn = oordeel doelmatigheid beleid. Dus is het nodig dat per prestatieveld de middelen inzichtelijk zijn. Zie ook het rapport van rekenkamercommissie Wageningen, blz 34.

Of het beleid conform wettelijke verplichtingen is geformuleerd = oordeel rechtmatigheid.

HOOFDSTUK 4: BELEID VAN DE GEMEENTE BERGEN

4.1 Inleiding

Het uitgangspunt voor de behandeling van het beleid vormen alle negen prestatievelden van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo).

De negen prestatievelden kunnen worden opgedeeld in de volgende vier groepen:

1. De prestatievelden 1 en 2 inzake de bevordering van de leefbaarheid (prestatieveld 1) en preventieve ondersteuning ten behoeve van de opvoeding van jeugdigen (prestatieveld 2).
2. Prestatieveld 3 inzake het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning.
3. De prestatievelden 4, 5 en 6. Voor deze prestatievelden geldt het compensatiebeginsel. Het recht op compensatie zorgt namelijk voor deze prestatievelden voor een afdwingbare aanspraak voor de burger³.
4. De prestatievelden 7, 8 en 9 inzake de verslavingszorg en geestelijke gezondheidsszorg.

Collectieve versus individuele maatschappelijke ondersteuning

De prestatievelden 4, 5 en 6 staan ook wel bekend onder 'individuele maatschappelijke ondersteuning'.

De overige prestatievelden (1, 2, 3 en 7, 8 en 9) staan ook wel bekend als de 'collectieve maatschappelijke ondersteuning'. De rijksrichtlijnen hebben slechts betrekking op de prestatievelden 3, 4, 5 en 6.

4.2 Leeswijzer

Vanwege de omvang van dit hoofdstuk is hieronder een leeswijzer opgenomen. De leeswijzer is opgebouwd uit de volgende elementen:

- o het aantal Wmo-gerechtigden en -behoefligen (paragraaf 4.3);
- o de financiële onzekerheid van de Wmo (paragraaf 4.4);
- o de rol van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders bij de Wmo: De beleidsvrijheid van de gemeenteraad en de uitgangspunten van het college van burgemeester en wethouders (paragraaf 4.5);
- o de prioriteiten die gemeentelijk voor de Wmo zijn gesteld (paragraaf 4.6);
- o de betekenis van het ZorgPlus loket voor de Wmo in Bergen (paragraaf 4.7);
- o de invulling van de negen prestatievelden van de Wmo (paragraaf 4.8);

Opbouw subparagrafen die gaan over de prestatievelden 1 t/m 9

Ieder prestatieveld kent de volgende opbouw:

- de mogelijke invulling van het betreffende prestatieveld;
- de van toepassing zijnde normen van het Rijk en de gemeente Bergen;
- de beleidsmatige invulling van het betreffende prestatieveld door de gemeente Bergen;
- tussenconclusie: de daadwerkelijke invulling van het betreffende prestatieveld.

³ Zie uitgebreider bijlage 1, paragraaf 3.

- o voorkoming van misbruik/oneigenlijk gebruik door de burger (paragraaf 4.9 en 4.10);
- o hoe ervaart de burger de Wmo ----> basisbenchmark 2009 (paragraaf 4.11)

4.3 Het aantal Wmo-gerechtigden en -behoefigen binnen de gemeente Bergen

De gemeente Bergen heeft geen registratie van het feitelijke aantal Wmo-behoefigen, wel heeft zij een registratie van het aantal toegekende Wmo-voorzieningen.

Het verschil tussen beide is gelegen in het feit dat één Wmo-behoefige beroep kan doen op meerdere Wmo-verstrekkingen.

Hoeveel Wmo-behoefigen er zijn, wordt niet geregistreerd door de gemeente Bergen en evenmin wordt geregistreerd hoeveel Wmo-behoefigen een beroep doen op meerdere Wmo-verstrekkingen.

De gemeente heeft aangegeven dat het lastig is om het aantal cliënten aan te geven; mensen die al langer voorzieningen hebben komen niet altijd in alle uitdraaien naar boven. Ook mensen die eenmalig een voorziening hebben gekregen staan niet altijd op alle lijsten. Wel kan de gemeente het aantal Wmo-verstrekkingen laten zien.

Product	Aantal verstrekkingen in 2008	Aantal verstrekkingen in 2009 (tot 1 nov)
Bijzondere bijstand	1213	1340
Wmo-wonen	296	245
Wmo-vervoer	182	441
Wmo-collectief vervoer	102	
Wmo-rolstoelen	154	157
Wmo-huishoudelijke hulp 1 (schoonmaak)	405	356
Wmo-PGB	6	4
Wmo-herindicaties	941	445
Totaal	3197	2988

Vastgesteld kan worden dat in 2009 (tot 1 november) het aantal Wmo-verstrekingen vervoer met 242% is gestegen ten opzichte van het gehele jaar 2008.

4.3.2 Het mogelijke aantal Wmo-behoeftigen

Het aantal Wmo-behoeftigen bedraagt op grond van statistisch onderzoek landelijk 15% van de bevolking.

Het totale percentage van de bevolking dat ondersteuning nodig heeft vanuit de Wmo bedraagt landelijk ongeveer 15%. Hiervan heeft 10% een min of meer structurele ondersteuningsbehoefte vanuit de Wmo en 5% een incidentele of kortstondige ondersteuning nodig⁴.

De gemeente Bergen heeft een bevolkingsaantal (per 1 januari 2008) van 31.166. Het totale aantal Wmo-behoeftigen zou dan statistisch gezien ongeveer 15% ofwel 4.675 moeten bedragen. In Bergen zijn er voor 2009 3197 burgers – uitgaande van één Wmo-verstreking per persoon - die een beroep doen op de Wmo.

Er bestaat dus statistisch gezien een kans, dat grotere bekendheid met de Wmo onder de inwoners van Bergen zal leiden tot een groter beroep op de Wmo en dus hogere lasten voor de gemeente Bergen op grond van de Wmo.

In paragraaf 4.4 hierna zal op de financiële kant van de Wmo nader worden ingegaan.

4.4 De financiële onzekerheid van de Wmo voor de gemeente Bergen

4.4.1 Algemeen

De Wmo is een zogenaamde ‘open einde’ regeling. Dat houdt in dat vóórafgaand aan een begrotingsjaar de gemeente geen zekerheid heeft wat de Wmo zal kosten. Wat de Wmo een gemeente gekost heeft, weet de gemeente na afloop van een begrotingsjaar. Na afloop van een begrotingsjaar is bekend:

- (1) hoeveel burgers een beroep op de Wmo hebben gedaan en
- (2) op welke voorzieningen zij een beroep hebben gedaan en
- (3) voor welke periode zij een beroep op deze voorzieningen hebben gedaan.

4.4.2 Reserve Wmo-voorziening

Voor het jaar 2009 heeft de gemeente Bergen een Wmo reserve (voorziening) gevormd van € 250.000 en deze is volgens de bijlage van de jaarrekening 2009 op 31 december nog steeds hetzelfde bedrag. € 250.000 is 10% van de integratie-uitkering Wmo.⁵ Een integratie-uitkering is een herkenbare, maar niet geoordeelde uitkering in het gemeentefonds.⁶ Kortom: deze integratie-uitkering was de gemeente Bergen niet verplicht om aan de Wmo uit te geven (niet-geoordeeld).

De gemeente heeft dit financiële risico als volgt onderbouwd:

Onzekerheid uitgavenkant

“Het rijk heeft aangegeven dat, hoewel toegevoegd aan de algemene uitkering, de Wmo-budgetten grotendeels geoordeeld blijven. De uitgavenkant voor de individuele voorzieningen is een openeinde regeling. Wij kunnen moeilijk inschatten hoe deze openeinde regeling in de komende jaren gaat lopen.

⁴ SGBO, aard en omvang Wmo-doelgroep, juni 2006, p. 10.

⁵ Antwoord op vraag 3 van de ambtelijke organisatie d.d. 11 november 2009.

⁶ Zie het antwoord van de ambtelijke organisatie d.d. 01-12-2009 op aanvullende vragen van de RKC.

Het risico ligt vooral op het gebied van de individuele voorzieningen. Behalve het directe risico, is er sprake van een aantal onzekerheden. De prognose die kan worden gegeven bevat, vanwege het gebrek aan ervaringscijfers, nog erg veel onzekerheden. Een structurele kostenontwikkeling van de uitvoering van de Wmo-taken is nog onvoldoende in beeld.

Onzeker is naar het oordeel van de ambtelijke organisatie van de gemeente Bergen of alle kosten in de toekomst uit de Wmo-budgetten gedekt kunnen blijven en welke taken nog in de Wmo ondergebracht worden.”

In de jaarstukken 2009, blz. 93, wordt geconcludeerd dat "de kosten van Wmo-voorzieningen nemen toe. Vooral daar waar het gaat om de kosten van woningaanpassingen en de kosten van vervoermiddelen. Het is lastig om van tevoren aan te geven hoe hoog de kosten gaan uitvallen. Bij de voor- en najaarsnota wordt hieraan extra aandacht besteed. Het risico passen wij aan tot €345.000".

Toename zorgaanbod

Verder ligt er ook een risico bij het collectieve voorzieningenaanbod door wijzigingen in bijvoorbeeld de AWBZ door het schrappen van de psychosociale grondslag voor de Ondersteunende Begeleiding (OB) met ingang van 1 januari 2009. Ook een toename van het aantal psychosociale problemen, vooral bij kinderen (zie instroom Wajong), vormt een risico.

Deze toename kan leiden tot bijvoorbeeld een extra afname c.q. bekostiging van psychosociale interventies bij het maatschappelijk werk, de gespecialiseerde gezinszorg, jeugdzorg e.d. Ook het ontwikkelen van nieuwe collectieve voorzieningen voor inwoners, van jong tot oud, met een psychosociale problematiek in de vorm van bijvoorbeeld dagbestedingarrangementen, vormt een risico.

Een ander risico is de toename van het aantal (dure) woningaanpassingen door de (dubbele) vergrijzing en een tekort aan nultreden woningen.⁷

Door het instellen van de reserve wordt het risico beperkt en ruimte gecreëerd voor nieuw beleid⁸.

4.4.3 Inkomsten en uitgaven van Bergen inzake de Wmo

Uit de begrotingsanalyse 2009 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties⁹ blijkt dat de gemeente een positief saldo van € 1.619.000 heeft op de Wmo. Dit saldo is als volgt samengesteld:

Inkomsten uit het gemeentefonds voor de Wmo	8.501.000
Uitgaven Bergen	<u>6.882.000-</u>
Positief saldo	1.619.000

Uit de stukken kan worden afgeleid dat door dit positieve saldo op de Wmo Bergen in 2009 op de totale begroting een positief saldo had van € 734.000 (na bestemming).

4.4.4 De verklaring voor de lagere uitgaven

De gemeente Bergen is vergeleken met de volgende 10 gemeenten die de volgende kenmerken gemeen hebben met Bergen:

1. Een redelijke sociale structuur;
2. Weinig centrumfunctie;
3. Inwoneraantal tussen 26.000 en 34.000 inwoners.

⁷ Bijlage bij de e-mail d.d. 17-04-2009 van de ambtelijke organisatie.

⁸ Antwoord op vraag 3 van de ambtelijke organisatie d.d. 11 november 2009.

⁹ Zie www.minbzk.nl/117245/begrotingsanalyse_4.

Het betreft de volgende gemeenten:

Naam	inwonertal	provincie
1. Achtkarspelen	28.088	Friesland
2. Borger-Odoorn	26.201	Drenthe
3. Gemert-Bakel	28.103	Noord-Brabant
4. Halderberge	29.488	Noord-Brabant
5. Renkum	31.719	Gelderland
6. Medemblik	26.682	Noord-Holland
7. Midden-Drenthe	33.587	Drenthe
8. Opsterland	29.703	Friesland
9. Tytsjerksteradiel	32.243	Friesland
10. Schouwen-Duiveland	33.994	Zeeland

Bergen (31.043 inwoners) geeft aan de volgende functies minder uit dan de 10 selectiegemeenten.

Functie	Uitgaven Bergen	Gemiddelde uitgaven selectiegemeenten
620 Maatsch.beg. en advies	698.000	903.000
622 Huishoudelijke verzorging	2.576.000	2.784.000
630 Sociaal cultureel werk	989.000	1.268.000
652 Voorzieningen gehandicapten	1.479.000	1.637.000
Totaal	5.742.000	6.592.000

Hiermee is een bedrag van € 850.000 verklaard. Indien Bergen aan bovenstaande functies hetzelfde zou uitgeven als de selectiegemeenten, zou er – bij ongewijzigd beleid - op de begroting geen overschot zijn van € 734.000, maar een tekort van € 116.000.

Volgens de vragenlijst basisbenchmark Wmo 2009 zijn de gerealiseerde uitgaven op de zgn. IV3-posten in 2008:

Functie	2008 (in €)	Begroot 2009 (in €)	Daadwerkelijk 2009
620 Maatsch. begeleiding en advies	727.054	858.307	805.208
622 Huishoudelijke verzorging	2.870.675	3.037.030	3.033.136
630 Sociaal-cultureel werk	1.012.978	1.073.993	989.344
652 Voorzieningen gehandicapten	1.289.978	1.195.058	1.397.071
Totaal	5.900.685	6.164.388	6.224.759

Zoals hiervoor aangegeven is meer uitgegeven (€ 202.013) aan voorzieningen gehandicapten (652), de woningaanpassingen en kosten vervoermiddelen.

4.4.5 Beoordeling reserve Wmo

Op het moment van schrijven van dit onderzoeksrapport bestaat geen duidelijkheid of op dit moment burgers geen beroep doen op de Wmo, terwijl zij er wel een beroep op kunnen doen (zie hiervoor paragraaf 2).

De reserve Wmo-voorziening zorgt er in ieder geval voor dat, indien de uitgaven aan Wmo voor de gemeente Bergen in de toekomst zullen gaan stijgen, terwijl de

inkomsten van het Rijk achterblijven, de extra uitgaven geheel of gedeeltelijk kunnen worden opgevangen door de reserve Wmo.

Mening van het college van burgemeester en wethouders

Als er al sprake is van een overschrijding, dan wordt die uit de reserve gehaald. Ook het college vindt dat er zeker niet beknibbeld mag worden op de kwaliteit van de zorg. Zie het verslag van de raadsvergadering van de gemeente Bergen d.d. 22 september 2009, blz. 17.

4.5 Beleidsvrijheid van de gemeenteraad en de uitgangspunten van het college

Door de gemeenteraad zijn de volgende documenten vastgesteld op het beleidsterrein van de Wmo:

- I Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid gemeente Bergen 2008-2011 met de volgende bijlagen:
 - 1. Kaders; Oud en nieuw;
 - 2. Maatschappelijke doelen en instrumenten;
 - 3. Prestatie-indicatoren;
 - 4. Participatievormen.
- II De Beleidsnota Individuele Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Bergen 2008 met de volgende bijlagen:
 - 1. Eigen bijdragen;
 - 2. Persoonsgebonden budget;
 - 3. Verordening individuele maatschappelijke ondersteuning gemeente Bergen 2008;
 - 4. Toelichting behorende bij de Verordening individuele maatschappelijke ondersteuning gemeente Bergen 2008;
 - 5. Besluit individuele maatschappelijke ondersteuning gemeente Bergen;
 - 6. Toelichting behorende bij het Besluit individuele maatschappelijke ondersteuning gemeente Bergen;
 - 7. Beleidsregel gebruikelijke zorg;
 - 8. Beleidsregel indicatie hulp bij het huishouden;
 - 9. Beleidsregels woonvoorzieningen;
 - 10. Begrippenlijst;
 - 11. Afkortingenlijst.
- III Wmo-kadernota ZorgPlusLoket.
- IV Woonbeleidsnota gemeente Bergen, Van woonwens tot maatwerk, met als bijlagen:
 - 1. Doelstellingen per kern;
 - 2. Toelichting op de woonbeleidsnota Bergen.
- V Sector Maatschappelijke Zaken, Afdeling Welzijn, raamovereenkomst, Naar actieplannen woonservicegebieden, februari 2008.

4.5.1 De door het college gehanteerde algemene uitgangspunten

Blijkens het verslag van de raadsvergadering van 22 september 2009, blz. 12 en 17, hanteert het college van burgemeester en wethouders de volgende beleidslijn ten aanzien van de uitvoering van de Wmo:

- 1. Het individu mag niet tussen wal en schip vallen (pagina 12);
- 2. Er mag niet beknibbeld worden op de kwaliteit van de zorg (pagina 17).

Deze uitgangspunten zijn (1) niet te herleiden tot bepaalde prestatievelden en (2) niet SMART geformuleerd.

4.5.2 Welke beleidsvrijheid heeft de gemeente bij de vaststelling van Wmo-beleid?

Het Rijk heeft niet *direct* voorgeschreven op welke wijze de negen prestatievelden moeten worden uitgevoerd. *Indirect* heeft het compensatiebeginsel in artikel 4 Wmo en de uitleg hiervan in de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, wel gevolgen voor de beleidsvrijheid op de prestatievelden 4, 5 en 6.

Welke eisen stelt het compensatiebeginsel volgens de Centrale Raad van Beroep aan de prestatievelden 4, 5 en 6?

Het compensatiebeginsel is uitgelegd door de Centrale Raad van Beroep (CRvB), de hoogste rechter in sociale zekerheidszaken. Het compensatiebeginsel houdt in dat het college van burgemeester en wethouders verplicht is aan te bieden aan de burgers "voorzieningen (...) ter compensatie van hun beperkingen op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie teneinde hen in staat te stellen een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan."

Dit artikel brengt mee dat de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van deze personen de doeleinden zijn waarop de compensatieplicht van het college gericht moet zijn.(...)"¹⁰.

Uit deze definitie kunnen twee conclusies worden getrokken:

1. Het compensatiebeginsel is in beginsel onbeperkt;
2. Het compensatiebeginsel geeft geen duidelijkheid of een burger genoeg moet nemen met een collectieve voorziening in plaats van een individuele voorziening. Denk bijvoorbeeld aan collectief gehandicaptenvervoer.

Maatwerk verplicht

Een besluit van het college van burgemeester en wethouders moet volgens de CRvB in het individuele geval maatwerk zijn.

De rechter kan tot het oordeel komen dat algemene keuzen die de gemeenteraad en het college bij de uitvoering van de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de Wmo hebben gemaakt in het concrete, individuele geval niet kunnen worden toegepast wegens strijd met de in artikel 4 van de Wmo bedoelde compensatieplicht.

Kortom: de rechter mag beleidsmatige keuzes ten aanzien van de prestatievelden 4, 5 en 6 van zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders beoordelen.

4.5.3 De invulling van de prestatievelden 1, 2 en 7 t/m 9

Ten aanzien van de prestatievelden 1, 2 en 7 t/m 9 heeft de rijkswetgever geen beperkingen aangebracht op de beleidsvrijheid van gemeenten. Bij prestatieveld 3 stelt het rijk dat "de gemeente de kwaliteit van de intake moet waarborgen". Wat onder kwaliteit moet worden verstaan is niet verder uitgewerkt. En verder " de gemeente moet de burger over de Wmo voorzien van begrijpelijke informatie". Wat onder begrijpelijke informatie moet worden verstaan wordt niet uitgewerkt.

¹⁰ CRvB 10 december 2008, nr. 08/3206, LJN: BG6612.

4.6 De prioriteiten in het Wmo beleid

De eerste pijler van de Wmo wordt gevormd door een integrale aanpak van woon-, welzijn- en zorgvoorzieningen. Hieraan wil de gemeente vorm geven door het ontwikkelen van woonservicezones en door het vorm geven van de regiefunctie door middel van het Breed Overleg Ouderenzorg Bergen, dat omgevormd is tot het voorlopige Wmo-Platform.

De tweede pijler wordt gevormd door het bevorderen van leefbaarheid en sociale samenhang. Hieraan geeft de gemeente onder andere vorm door het wijkgericht werken.

In de beleidsnota is het volgende hierover opgenomen: “De sociale samenhang en leefbaarheid moet worden versterkt opdat de lokale gemeenschap meer ondersteuning voor kwetsbare groepen kan dragen. De gemeente heeft de opdracht de netwerken rond kwetsbare groepen te versterken door het stimuleren van de civil society. Met civil society wordt bedoeld een gemeenschap waarbinnen mensen elkaar georganiseerd en ongeorganiseerd ondersteunen, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk, het geven van mantelzorg, boodschappen doen voor de buurvrouw, een winkel die een sportvereniging of zorgproject sponsort, enzovoorts. De gemeente kan de civil society versterken door het verenigingsleven en vrijwilligerswerk financieel en met accommodaties te ondersteunen. De lokale overheid kan de burgermaatschappij niet maken. Wat vanuit de samenleving moet komen laat zich niet afdwingen. De gemeente kan wel de sociale cohesie bevorderen door de steun aan goede inwonersinitiatieven. Ook kunnen dorpskernen via sociale ontwikkeling (gemeenschapsvorming, onderwijs, inburgering, vorming van sociaal inwonerschap) de burgermaatschappij in de lokale samenleving versterken. Inwoners moeten worden uitgedaagd te participeren op een wijze die past bij hun interesses, belevingswereld en mogelijkheden. De kracht ligt in de sociale kwaliteit van Bergen, ofwel: het aanboren van het sociale kapitaal. Inwoners zouden hun kwaliteiten optimaal moeten inzetten voor zichzelf, hun omgeving en daarmee voor Bergen”¹¹.

De derde pijler wordt gevormd door de middelen die de gemeente krijgt voor de uitvoering van de hulp bij het huishouden en een aantal AWBZ-subsidies.

Vanwege de compensatieplicht voor de inwoners met een beperking wil de gemeente die hulp geven die nodig is om mee te kunnen blijven doen. Er is dus sprake van een zogenaamde ‘open einde’ regeling¹².

4.7 Betekenis ZorgPlusLoket

Het ZorgPlusLoket is de centrale eerste-lijns-vraagbaak voor alle inwoners binnen de gemeente Bergen. Vanuit de vraagstelling wordt aan mensen met een beperking óf direct ondersteuning geboden, óf direct toegeleid naar achterliggende maatschappelijke voorzieningen (bijv. AWBZ). Ook biedt het loket mantelzorgondersteuning¹³.

De relatie tussen de één-loketfunctie en de Mantelzorg

De één-loketfunctie van het ZorgPlusLoket binnen de Wmo maakt het logisch ook mantelzorgers te bedienen via het ZorgPlusLoket. Daarbij kan het ZorgPlusLoket gebruik maken van kennis en diensten van de steunpunten mantelzorg, organisaties voor vrijwillige thuishulp, buddyzorg en vriendendiensten. De ZorgPlus-consulenten

¹¹ Dit ideaalbeeld wordt door de gemeente omschreven als de ‘civil society’. Vgl. definitieve nota van beantwoording, blz. 12. Volgens de gemeente beperkt haar rol zich tot ‘het faciliteren en stimuleren van inwoners en verenigingen.’

¹² Vgl. definitieve nota van beantwoording, blz. 6 en 7.

¹³ Vgl. definitieve nota van beantwoording, blz. 11.

kunnen hiervoor bijgeschoold worden. Voor mantelzorgers moet duidelijk zijn dat zij met hun vragen terecht kunnen bij het loket¹⁴.

4.8 De invulling van de negen prestatievelden

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid vast te stellen, dus ook op het terrein van de Wmo.

4.8.1 Prestatieveld 1: bevordering leefbaarheid

Leefbaarheid laat zich definiëren als: het wonen in een prettige en veilige omgeving, met de mogelijkheid om (thuis of in de buurt) gebruik te kunnen maken van (eenvoudige) zorg-, welzijns- en gemaksdiensten.

Het gemeentelijke beleid zou zich moeten richten op 3 componenten:

- Huis
- Diensten/ voorzieningen
- Omgeving

Dus: een goede toegankelijke - aanpasbare of aangepaste - woning, betaalbare en bereikbare haal- en brengdiensten en een veilige, toegankelijke openbare ruimte. Een wijkcentrum waar verschillende zorg- en welzijnsfuncties worden gecombineerd, maakt het mogelijk dat verschillende groepen elkaar regelmatig tegenkomen.

Ook sport kan een belangrijke rol spelen bij het bereiken van de doelstellingen op dit beleidsterrein en door de gemeente bevorderd en ondersteund worden. Het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid raakt ook andere sectoren als wonen, ruimtelijke ordening, integratiebeleid, veiligheid en economie.

Het Rijk heeft geen richtlijnen geformuleerd voor de invulling van prestatieveld 1.

De beleidsmatige invulling van prestatieveld 1 door Bergen

In het Beleidsplan¹⁵ worden de volgende zes maatschappelijke doelen genoemd:

- I Passend voorzieningenniveau;
- II Openbare ruimte versterken;
- III Handhaven openbare orde en veiligheid;
- IV Voldoende woningaanbod voor starters en mensen met een beperking;
- V Maatschappelijke participatie bevorderen in dorpen, buurten en wijken
- VI Participatie van de inwoners bij de ontwikkeling en uitvoering van het gemeentelijke beleid ten aanzien van de vormgeving van de woon- en leefomgeving.

¹⁴ Nulmeting Maatschappelijke Ondersteuning Volksgezondheid Bergen 2007, blz. 17.

¹⁵ Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid Bergen 2008-2011, blz. 26.

In bijlage 2 bij het Beleidsplan worden resultaten en instrumenten genoemd voor deze zes maatschappelijke doelstellingen. Er wordt echter geen tijdstip genoemd wanneer deze doelstellingen moeten zijn gerealiseerd.

Sport ontbreekt zowel bij de resultaten als de instrumenten. De gemeente Bergen heeft er derhalve voor gekozen om sport geen onderdeel te laten zijn van prestatieveld 1. Het is een bevoegdheid van de gemeenteraad om deze keuze te handhaven of om bijvoorbeeld resultaten te stellen aan het percentage van inwoners, in het bijzonder jongeren, dat aan sport doet.

Wel maakt sport indirect deel uit van de invulling van prestatieveld 1. Ten behoeve van verenigingsondersteuning en sportevenementen wordt een budget ter beschikking gesteld om kader- en scheidsrechtertrainingen voor de vrijwilligers van de sportclub te realiseren en nieuwe vrijwilligers te werven als coaches. Dit plan is verder uitgewerkt in de Sportnota.¹⁶

Mogelijke voorbeelden voor de invulling van prestatieveld 1 volgens Bergen zelf¹⁷

- Een buurtwinkel waar bewoners elkaar spreken. Het lijkt eenvoudig, maar wanneer een winkel of postkantoorje sluit valt er voor bewoners vaak meer weg dan alleen de instantie waar men een brood of wat postzegels koopt. Wanneer dit gat niet opgevuld wordt kan het er toe leiden dat er bij met name ouderen dingen mis gaan en zij niet langer in hun eigen huis willen blijven wonen.
- Een bejaardenhuis waar ook de buurtbewoners kunnen komen eten.
- Een boodschappendienst voor het bezorgen van eten, medicijnen en stomerij.
- Het zowel fysiek als psychisch toegankelijk maken van openbare ruimten.

Het verschil tussen ambities en de praktijkvoorbeelden

De eerste drie door Bergen genoemde voorbeelden – de buurtwinkel, het bejaardenhuis en de boodschappendienst – worden **niet** als ambities genoemd in het Beleidsplan¹⁸. Hiermee is het onduidelijk of de voorbeelden nu wel of niet tot het beleid van de gemeente Bergen behoren.

Is de invulling van prestatieveld 1 afgestemd op de kernen van de gemeente Bergen?

Onduidelijk is in welke van de kernen het behouden van een buurtwinkel relevant is. Evenmin is duidelijk in welke kernen van de gemeente Bergen behoefte zou kunnen bestaan aan een (extra) verpleeghuis. Daarnaast bestaat geen inzicht in welke kernen behoefte bestaat aan een boodschappendienst.

¹⁶ Antwoord van de ambtelijke organisatie d.d. 01-12-2009 op aanvullende vragen van de RKC.

¹⁷ E-mail van de ambtelijke organisatie d.d. 07-09-2009.

¹⁸ Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid Bergen 2008-2011, blz. 26.

Uit het Beleidsplan blijkt ook geen enkele koppeling met het voorzieningenniveau en de daarin gesignaleerde tekorten in het document 'Naar actieplannen woonservicegebieden'¹⁹.

Kortom: in welke mate behoefte zou kunnen bestaan aan differentiatie binnen prestatieveld 1 naar bijvoorbeeld de kernen Bergen, Groet, Schoorl, Egmond-Binnen, Egmond aan den Hoef, Egmond aan Zee²⁰ is onduidelijk.

Voedselbank

Volgens opgave van de voedselbank Alkmaar maken inwoners van de gemeente Bergen gebruik van de voedselbank in Alkmaar. Het is de RKC niet gebleken dat de gemeente Bergen deze inwoners benadert met informatie in hoeverre zij een beroep kunnen doen op de Wmo.

Tussenconclusie: de daadwerkelijke invulling van prestatieveld 1 in Bergen

Onduidelijk is aan de hand van welke doelstellingen en op welke wijze (activiteiten) prestatieveld 1 door de gemeente Bergen wordt ingevuld. Bergen heeft geen concrete doelen en activiteiten waarmee prestatieveld 1 daadwerkelijk wordt ingevuld.

De doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen daardoor niet getoetst worden.

4.8.2 Prestatieveld 2 Preventieve ondersteuning ten behoeve van de opvoeding van jeugdigen

Het prestatieveld 'op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden' heeft betrekking op de in een gemeente wonende jeugdigen – en in voorkomende gevallen hun ouders – bij wie sprake is van een verhoogd risico als het gaat om ontwikkelingsachterstand of uitval zoals schooluitval of criminaliteit, maar voor wie zorg op grond van de Wet op de jeugdzorg niet nodig is dan wel voorkomen kan worden. Dit beleidsterrein geldt als aanvulling op in andere wetgeving, zoals de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV) en de Leerplichtwet, vastgelegde taken.

Vijf functies

Het ligt voor de hand dat de gemeenten bij dit prestatieveld aansluiting zoeken bij de door VNG, IPO, Rijk en MO groep overeengekomen functies van het preventief jeugdbeleid die er op lokaal niveau tenminste moeten zijn. Naast de onder artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 3°, vallende functie 'informatie en advies', betreft dit de functies 'signaleren van problemen', 'toegang tot het hulpaanbod', 'licht-pedagogische hulp' en 'coördinatie van zorg'.

Bij de functie 'signalering' gaat het bijvoorbeeld om de coördinatie tussen signalerende instanties. De functie 'toeleiding tot het hulpaanbod' heeft betrekking op het totale lokale en regionale hulpaanbod, zoals vroeg- en voorschoolse educatie, onderwijsachterstands- en HALT-voorzieningen. Bij 'pedagogische hulp' gaat het om

¹⁹ Sector Maatschappelijke Zaken, Afdeling Welzijn, raamovereenkomst, Naar actieplannen woonservicegebieden, februari 2008.

²⁰ Deze kernen worden bijvoorbeeld onderscheiden in de woonbeleidsnota van de gemeente Bergen van 1 juli 2005. Deze woonbeleidsnota is nader uitgewerkt in de bijlagen Van woonwens tot maatwerk.

het bieden van opvoedingsondersteuning aan ouders en gezinnen, waar problemen zijn of dreigen te ontstaan, en om schoolmaatschappelijk werk. 'Coördinatie van zorg' betreft het afstemmen en zo mogelijk bundelen van zorg in het geval dat meerdere hulpsoorten nodig zijn om een jeugdige of gezin te ondersteunen voorzover deze niet reeds onder de WCPV (basistaken jeugdgezondheidszorg) is gebracht.

Het Rijk stelt geen normen aan de invulling van prestatieveld 2.

De beleidsmatige invulling van prestatieveld 2 door Bergen

Het Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid gemeente Bergen is uitgewerkt in de volgende documenten:

1. Plan van aanpak Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG);
2. Startnotitie CJG augustus 2009;
3. Samenvatting visie CJG.

Met de instelling van een Centrum voor Jeugd en Gezin heeft Bergen ervoor gekozen om prestatieveld 2 in te vullen. Bovenstaande signaleringsfuncties komen terug in de startnotitie CJG.

Blijkens de startnotitie Jeugd en Gezin kent het CJG de volgende vijf functies:

1. Informatie en advies

Het gaat hier om zowel ongevraagde informatie over opvoeden en opgroeien (voorlichting) als om het beantwoorden van specifieke vragen van jeugdigen, ouders/verzorgers en beroepskrachten.

2. Signalering

Het gaat hier om het vroegtijdig signaleren van problemen van jeugdigen en ouders/verzorgers, maar ook om het met elkaar in verband brengen van (zorg)signalen van verschillende instellingen.

3. Toeleiding naar zorg

Het gaat hier om de toeleiding naar het lokale en regionale hulpaanbod.

4. Licht pedagogische hulp

Het gaat hier om het bieden van opvoedingsondersteuning en lichte ondersteuning aan jeugdigen en/of ouders/verzorgers waar problemen zijn of dreigen te ontstaan. Vormen van deze ondersteuning zijn opvoedspreekuren en (school)maatschappelijk werk.

5. Coördinatie van zorg

Het gaat hier om het afstemmen en bundelen van zorg in het geval dat meerdere hulpsoorten nodig zijn om jeugdigen en/of ouders/verzorgers te ondersteunen.²¹

²¹ Antwoord d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

CJG werkt samen met andere instellingen, maar heeft geen fysieke vestiging

De volgende instellingen vallen onder het lokale en regionale hulpaanbod: peuterspeelzalen, kinderopvang, basisonderwijs en jeugdwerk.²² Het CJG zelf heeft blijkens de startnotitie CJG geen separaat fysiek inlooppunt.

Uit de startnotitie CJG blijkt niet of het CJG verantwoordelijk is voor de invulling van de maatschappelijke doelen van prestatieveld 2 en de bijbehorende actiepunten 2008-2011.

De relatie tussen het CJG en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK²³) bij onderzoeken naar seksueel misbruik

Na een melding van kindermishandeling vindt er altijd terugkoppeling en/of consultatie plaats met de partners die zijn vertegenwoordigd in het netwerk van het CJG.²⁴

Uit de startnotitie noch uit de toelichting op het beleid blijkt dat het CJG een periodieke rapportage ontvangt wat door het AMK met de meldingen van seksueel misbruik van kinderen die wonen binnen de gemeente Bergen is gedaan.

De relatie tussen het CJG en de zedenpolitie Noord-Holland Noord

De jeugdcoördinator van politie Noord-Holland neemt deel aan de buurtnetwerken. Zij is de schakel wanneer er sprake is van een zedenzaak. Signalen lopen via haar. In de meeste gevallen wordt er een multidisciplinair team geïnstalleerd waar vertegenwoordigers vanuit de justitiële kant en de hulpverleningskant participeren onder coördinatie van politie of het Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld.²⁵

Uit de startnotitie noch uit de toelichting op het beleid blijkt dat het CJG een periodieke rapportage ontvangt wat door de zedenpolitie Noord-Holland Noord met de meldingen van seksueel misbruik van kinderen die wonen binnen de gemeente Bergen is gedaan.

De relatie tussen het CJG als onderdeel van de gemeente Bergen en de provincie als toezichthouder op de jeugdzorg

Het AMK Noord-Holland valt hiërarchisch onder Bureau Jeugdzorg Noord-Holland. Gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland (hierna: GS) kunnen Bureau Jeugdzorg een aanwijzing geven hoe Bureau Jeugdzorg moet handelen.²⁶

Indien GS nalatig zijn geweest in de uitoefening van de bevoegdheid om een aanwijzing te geven, kan de Minister van Jeugd en Gezin aan GS een aanwijzing geven.²⁷

Uit het beleid van de gemeente Bergen noch uit de toelichting hierop blijkt in hoeverre het CJG op deze provinciale en rijksbevoegdheid is afgestemd.

Hoe wordt voorkomen dat de invoering van het CJG Bergen leidt tot extra bureaucratie?²⁸

Uit de startnotitie CJG noch uit de toelichting op het beleid blijkt op welke wijze naar de burgers wordt gecommuniceerd (1) welke bevoegdheden het CJG heeft (2) welke

²² Antwoord d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

²³ Advies en Meldpunt Kindermishandeling, dat functioneert onder verantwoordelijkheid van Bureau Jeugdzorg Noord-Holland. Bureau Jeugdzorg Noord-Holland, inclusief het toezicht hierop door het College van Gedeputeerde Staten, is een provinciale bevoegdheid.

²⁴ Antwoord d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

²⁵ Antwoord d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

²⁶ Zie artikel 16 van de Wet op de Jeugdzorg.

²⁷ Zie artikel 17 van de Wet op de Jeugdzorg.

²⁸ Bron: NRC Handelsblad 12 september 2009.

bevoegdheden het CJG niet heeft en (3) wat het CJG te bieden heeft, wat alle bestaande instanties op het terrein van de jeugdzorg niet te bieden hebben.

De relatie tussen het CJG en de GGD Hollands Noorden

Uit door de gemeente Bergen verstrekte informatie blijkt dat het CJG contact heeft met de vertrouwensartsen van de GGD Hollands Noorden, maar geen contact heeft met de jeugdarts van de GGD Hollands Noorden die gaat over de gezondheid van kinderen.²⁹

Is de invulling van prestatieveld 2 afgestemd op de kernen van de gemeente Bergen?

Op dit moment bestaat nog geen duidelijkheid over de mogelijke fysieke locaties van het CJG.

Inspraakmogelijkheden

In het kader van de ontwikkeling van het CJG (zie startnotitie) zullen in het kader van de interactieve beleidsontwikkeling in ieder geval de Wmo-adviesraad en de jongerenraad iets mogen vinden van deze functies. Inmiddels is er ook al veel onderzoek gedaan naar de wensen van ouders. Ook die informatie wordt betrokken bij de vormgeving van het CJG³⁰.

Wellicht dat na inspraak ook meer duidelijkheid kan bestaan welke locaties voor het CJG binnen de gemeente Bergen wenselijk zijn.

De gemeente heeft aangegeven één inlooppunt niet wenselijk te vinden. De gemeente is voornemens om tijdens de ontwerpfasen de haalbaarheid te onderzoeken voor het koppelen van de CJG-inlooppunten aan bijvoorbeeld de bestaande loketten, zoals de consultatiebureaus, maar ook de scholen.³¹

Tussenconclusie: de daadwerkelijke invulling van prestatieveld 2 in Bergen

Binnen de gemeente Bergen bestaat de invulling van prestatieveld 2 hoofdzakelijk uit de invoering van een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Omdat een CJG (nog) niet is ingevuld door middel van fysieke inlooppunten binnen de gemeente Bergen, bestaat geen duidelijkheid over de daadwerkelijke invulling van prestatieveld 2. De doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen dan ook niet getoetst worden.

Evenmin blijkt of en zo ja in hoeverre richting de burger wordt gecommuniceerd (1) welke bevoegdheden het CJG wel heeft en (2) welke bevoegdheden het CJG niet heeft.

Aanbevelingen

1. Monitor de voortgang (doel programmabegroting 2010) van de oprichting van het CJG.
2. Communiceer richting de burger (1) welke bevoegdheden het CJG wel heeft en (2) welke bevoegdheden het CJG niet heeft.

²⁹ Antwoord d.d. 12-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

³⁰ E-mail d.d. 07-09-2009 van de ambtelijke organisatie.

³¹ Antwoord d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

4.8.3 Prestatieveld 3 Informatie, advies en cliëntondersteuning³²

Met 'geven van informatie en advies' wordt bedoeld op activiteiten die alle burgers de weg wijzen in het veld van maatschappelijke ondersteuning. Het kan hierbij zowel gaan om algemene voorzieningen zoals (voldoende) informatiepunten, als om meer specifieke voorzieningen zoals een individueel advies, of hulp bij de verheldering van een ondersteuningsvraag.

Het is wenselijk dat de gemeente zich daarbij laat leiden door de 'één loket gedachte': een burger dient zich in principe niet vaker dan éénmaal tot de gemeente behoeven te wenden om over het gehele scala van voorzieningen de nodige informatie te verkrijgen. Daarbij dient de gemeente zich niet te beperken tot die voorzieningen waar zij zelf 'over gaat', maar ook informatie te geven over relevante aanpalende terreinen, zoals zorg en wonen.

Onder 'cliëntondersteuning' wordt verstaan de ondersteuning van een cliënt bij het maken van een keuze of het oplossen van een probleem.

Cliëntondersteuning gaat een stap verder dan informatie en advies en richt zich op mensen die voor een vraag of een situatie staan die zodanig complex is dat de betreffende persoon het zelf en met zijn omgeving niet op kan lossen.

Enkele voorbeelden zijn:

- Wmo loket: digitaal, fysiek, telefonisch of bij mensen thuis
- ouderenadvisering, al dan niet in combinatie met huisbezoeken
- cliëntondersteuning
- afstemming tussen verschillende vormen van cliëntondersteuning zoals Maatschappelijk Werk, MEE, Sociaal Raadslieden

In prestatieveld 3 van de Wmo wordt cliëntondersteuning genoemd als een activiteit van de gemeenten. Voor de gemeenten betekent dit voortzetting van de bestaande verantwoordelijkheid voor de ouderenadvisering, sociaal raadslieden werk en de algemene maatschappelijke dienstverlening. De verantwoordelijkheid voor de cliëntondersteuning voor mensen met (verstandelijke of lichamelijke) beperkingen en voor mensen met een psychische aandoening is nieuw.

Het Rijk stelt:

Richtlijn 3.1: de gemeente moet de kwaliteit van de intake van het Wmo-loket waarborgen.

Richtlijn 3.2: de gemeente moet de burger over de Wmo voorzien van begrijpelijke informatie.

Deze richtlijnen zijn niet specifiek en meetbaar geformuleerd.

³² www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Prestatievelden/PV3.htm.

De beleidsmatige invulling van prestatieveld 3 van Bergen

In het Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid gemeente Bergen 2008-2011 is niet voorzien in de invulling van prestatieveld 3.

Op aanvullende vragen van de RKC heeft de gemeente de beleidsmatige invulling van prestatieveld 3 als volgt weergegeven:

Prestatieveld 3 bestaat naast informatie en advies ook uit cliëntondersteuning. Gemeente Bergen heeft Stichting Welzijn Bergen de opdracht gegeven om de functie cliëntondersteuning uit te voeren. Informatie en advies is één van de onderdelen van cliëntondersteuning. Cliëntondersteuning gaat echter een stap verder en richt zich op mensen die voor een vraag of situatie staan die zodanig complex is dat de persoon het niet zelf of met zijn omgeving kan oplossen. De functies van het ZorgPlusLoket en cliëntondersteuning overlappen elkaar deels. Beide geven informatie en advies over maatschappelijke ondersteuning. Het ZorgPlusLoket is het contactpunt voor alle burgers. Cliëntondersteuning richt zich op die burgers voor wie de reguliere informatie- en adviesfunctie niet toereikend is. Samenwerking ligt zodoende voor de hand.³³

Informatievoorziening door ZorgPlusLoket

Binnen de gemeente Bergen is echter wel voorzien in een '1 loket' gedachte met een ZorgPlus loket.

Tevens is een ZorgPlusinformatiemap opgenomen met daarin de volgende folders:

1. Algemene folder ZorgPlusLoket;
2. Rolstoelvoorzieningen;
3. Vervoersvoorzieningen;
4. Woonvoorzieningen;

De informatie binnen het ZorgPlus loket concentreert zich op de prestatievelden 5 en 6.

Informatievoorziening door gemeente met Wmo-krant

In de Wmo-krant wordt informatie verstrekt over de prestatievelden 1, 2 en 4. Indien wordt afgezien van de informatievoorziening over prestatieveld 3 – dat juist gaat over informatievoorziening – voldoet de gemeente Bergen niet aan haar informatieplicht ten aanzien van de prestatievelden 7, 8 en 9.

Tussenconclusie: de daadwerkelijke invulling van prestatieveld 3

Binnen de gemeente Bergen wordt het prestatieveld 3 ingevuld door de informatievoorziening van het Wmo-loket. Het is onduidelijk in welke mate (percentage) en met welke kwaliteit de doelgroep wordt bereikt. Een verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid moet zeker bereikt kunnen worden. De benchmark van SGBO geeft onvoldoende duidelijkheid over het functioneren en de kwaliteit van het loket.

Aanbevelingen

³³ Antwoord van de ambtelijke organisatie d.d. 01-12-2009 op aanvullende vragen van de RKC.

1. Laat het Wmo-loket toetsen door Zorgbelang en gebruik dit als 0-meting om gewenste kwaliteit te definiëren.
2. Ontwikkel een traject met streefcijfers voor de informatievoorziening om de doelgroep beter te bereiken.

4.8.4 Prestatieveld 4 Mantelzorg en vrijwilligers

De gemeente Bergen constateert zelf ten aanzien van de mantelzorg de volgende knelpunten:

1. Op dit moment zijn er onvoldoende mogelijkheden voor mantelzorgers om taken over te dragen aan derden.
2. Veel mantelzorgers maken extra kosten, kosten van vervoer, wassen en voeding.
3. In de praktijk blijkt ook dat het voor veel mantelzorgers vrijwel onmogelijk is om mantelzorgtaken te combineren met het hebben van een betaalde baan.
4. Het geven van mantelzorg kan op termijn klachten opleveren. Klachten die op termijn kunnen optreden zijn, lichamelijke klachten of psychische klachten.
5. Veel mantelzorgers ervaren hun zorgtaken als zware belasting³⁴.
6. De zorgdruk op mantelzorg mensen weerhoudt te beginnen met mantelzorg³⁵.

Relevante cijferinformatie

38% van de 65+ inwoners binnen de gemeente Bergen heeft behoefte aan extra hulp³⁶. Volgens de meest recente informatie van de gemeente Bergen komt de Stichting Welzijn Bergen met een voorstel voor aanbod van dagbesteding en ondersteuning.³⁷

De vraag naar mantelzorg en overbelasting van mantelzorgers

De respijtzorg biedt de gemeente lokaal aan. De betekenis van het steunpunt voor de inwoners van Bergen was vanwege het ontbreken van registratie per gemeente bij het steunpunt in 2008 nog niet in beeld gebracht.

De bedoeling is dat dit voor de volgende jaren wel in beeld wordt gebracht, zodat inzichtelijk wordt gemaakt wat er voor Bergen gedaan wordt en op basis waarvan een afweging kan worden gemaakt of het huidige aanbod aansluit bij de behoefte van Bergen of dat het aanbod meer op lokaal niveau moet zijn gericht en worden aangeboden.

In 2008 is aan vier mantelzorgers respijtzorg geleverd³⁸.

De mogelijke invulling van prestatieveld 4³⁹

Het zal hier als regel gaan om algemene beleidsmaatregelen, minder vaak om individuele voorzieningen, al biedt de Wmo daartoe wel alle ruimte als de gemeente dat wenst te doen.

Mantelzorg

Mantelzorg kan daarmee omschreven worden als langdurende zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door

³⁴ Nulmeting Maatschappelijke Ondersteuning Volksgezondheid Bergen 2007, blz. 16 en 17.

³⁵ Nulmeting Maatschappelijke Ondersteuning Volksgezondheid Bergen 2007, blz. 18.

³⁶ Nulmeting Maatschappelijke Ondersteuning Volksgezondheid Bergen 2007, blz. 32.

³⁷ Antwoord op vraag 14 d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

³⁸ Zie e-mail van de ambtelijke organisatie van 11 september 2009.

³⁹ www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Prestatievelden/PV4.htm.

personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt.

Vrijwilligersbeleid

Belangenorganisaties van vrijwilligers wezen erop dat de formulering van dit prestatieveld de indruk wekt dat het vooral zou gaan om vrijwillige inzet in de zorg. Dit is echter niet de bedoeling. De doelstelling van de Wmo is 'meedoen' in de brede zin van het woord en het vereist dat vrijwillige inzet op alle terreinen van de samenleving ondersteund kan worden.

Het Rijk stelt als richtlijn dat aan het compensatiebeginsel moeten worden voldaan. En het ministerie van WVS heeft een wetwijziging doorgevoerd voor de Regeling maatschappelijke ondersteuning voor de groep van mantelzorgers. Mantelzorgers kunnen vanaf 1 augustus 2009 ter waardering van hun werk een uitkering ontvangen. Het gaat om een uitkering van € 250 per persoon in 2009. De gemeente Bergen ontvangt hiervoor in het kader van de Wmo financiële middelen, zie Jaarstukken 2009, blz. 71.

De beleidsmatige invulling van prestatieveld 4 door Bergen

In het Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid gemeente Bergen 2008-2011 is voorzien in een mantelzorg- en vrijwilligersbeleid⁴⁰.

Bergen heeft wel in beeld hoeveel mantelzorgers er binnen de gemeente actief zijn, maar weet niet wie het zijn⁴¹. Er wordt regionaal wel een opdracht verstrekt om mantelzorgers en hun behoefte qua ondersteuning in kaart te brengen.⁴² Zolang Bergen niet weet wie binnen de gemeente als mantelzorger actief is, kunnen deze mantelzorgers naar de mening van de RKC niet effectief worden ondersteund.

*Vrijwilligers vormen vervangende mantelzorg*⁴³

Vrijwilligers moeten volgens de gemeente Bergen niet worden opgevat als een 'voorliggende voorziening'⁴⁴, maar als een vervanging van mantelzorg. Dat betekent dat indien er vrijwilligers aanwezig, beschikbaar en bereid zijn om de zorg vrijwillig te (blijven) leveren, er voor dat deel geen aanspraak bestaat op Wmo-zorg.⁴⁵ De groep vrijwilligers die Wmo-zorg verrichten, is nu niet in beeld bij de gemeente.

Volgens de gemeente Bergen moet de draagkracht van de mantelzorger worden onderzocht, zodat geen overbelasting ontstaat⁴⁶.

Omdat op dit moment voor de gemeente Bergen geen inzicht bestaat welke mensen mantelzorg verrichten en/of welke mensen als vrijwilliger Wmo-zorg verrichten, kan naar de mening van de RKC geen inzicht bestaan in de mogelijke overbelasting van de vrijwilliger of mantelzorger.

⁴⁰ Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid gemeente Bergen 2008-2011, paragraaf 3.5, blz. 28 en 29.

⁴¹ Geaccordeerd verslag van een bespreking op 21 augustus 2009 tussen de gemeente Bergen en de RKC.

⁴² Antwoord op vraag 15 d.d. d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

⁴³ Zie eveneens Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid Bergen 2008-2011, paragraaf 3.5, blz. 28 en 29.

⁴⁴ Het begrip 'voorliggende voorziening' wordt nader uitgewerkt in paragraaf 1.5 van de Beleidsnota Individuele Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Bergen 2008, blz. 89 en 90.

⁴⁵ Beleidsnota Individuele Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Bergen 2008, blz. 90.

⁴⁶ Beleidsnota Individuele Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Bergen 2008, blz. 90.

Tussenconclusie: de daadwerkelijke invulling van prestatieveld 4 door Bergen

Van een daadwerkelijke invulling van prestatieveld 4 is geen sprake, omdat Bergen niet weet wie binnen de gemeente als mantelzorger optreedt. De doeltreffendheid en doelmatigheid van dit prestatieveld kunnen zeker versterkt worden.

Aanbeveling

Breng de mantelzorgers en vrijwilligers in kaart en ontwikkel een traject om deze doelgroep maximaal te bereiken en financiële te steunen. Hiermee wordt dan tevens uitvoering gegeven aan het Coalitie-akkoord 2010-2014, Programma 2 Samenleven. " Wij maken ons zorgen over de beschikbaarheid van faciliteiten voor vrijwilligers en mantelzorgers, op wie een steeds groter beroep wordt gedaan in het kader van de invoering van de Wmo"

4.8.5 Prestatieveld 5 Bevorderen deelname aan het maatschappelijk verkeer

Indicatiestelling: begrijpelijkheid voor de cliënt?

Uit de door de gemeente Bergen verstrekte voorbeeldbeschikkingen blijkt dat voor iedere categorie Wmo-hulp het aantal uren zorg (in uren uitgedrukt) wordt medegedeeld, maar niet hoe dit aantal uren zorg is berekend.

Evenmin wordt in de voorbeeldbeschikkingen aangegeven dat op een bepaalde datum een mondeling of telefonisch overleg met de cliënt is gevoerd, waarop het aantal uren zorg is gebaseerd.

In de voorbeeldbeschikkingen wordt aangegeven dat de Wmo-hulp wordt verstrekt voor een bepaalde periode en dat de hulp verlengd kan worden 6 weken voordat de indicatie afloopt. Vanaf dat tijdstip kan de Wmo-behoefte een nieuwe indicatie aanvragen⁴⁷.

Het rijk heeft de volgende richtlijn geformuleerd:

Richtlijn 5.1: de indicatiestelling dient objectief en toetsbaar te zijn.

Bergen heeft geen doelstellingen geformuleerd. In het beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid gemeente Bergen 2008-2011 is het kunnen begrijpen van de indicatiestelling niet opgenomen onder prioriteiten, resultaten en prestatie-indicatoren.

Nu in de voorbeeldbeschikkingen geen enkele toelichting wordt gegeven op welke gegevens de berekende uren zijn gebaseerd en evenmin wordt verwezen naar een mondeling of telefonisch onderhoud met cliënt, kan de RKC niet vaststellen dat de indicatiestelling begrijpelijk is.

De mogelijke invulling van prestatieveld 5

Dit prestatieveld hoeft niet bij uitsluiting gericht te zijn op mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem. Het is wel belangrijk dat er bij deze maatregelen nagedacht is over het gebruik door deze

⁴⁷ Als bijlagen bij de e-mail d.d. 17-04-2009 van de ambtelijke organisatie.

groepen, zodat niet achteraf blijkt dat zij bij het gebruik daarvan buiten de boot vallen.

De deelname van mensen met een beperking aan het maatschappelijk verkeer zal bevorderd worden als zij zich met hun rolstoel, of met welk hulpmiddel dan ook, gemakkelijk kunnen bewegen in hun woonomgeving, en toegang hebben tot alle openbare faciliteiten. Maar ook het organiseren van activiteiten met een sociaal-recreatief of sportief karakter zodat ook specifieke doelgroepen daaraan kunnen deelnemen, is een goed voorbeeld.

Door het gebruik van het woord 'bevorderen' geeft dit beleidsterrein de gemeente een grote mate van beleidsvrijheid.

Ze kan evenzeer, als 'pleitbezorger' van de mensen om wie het gaat, veranderingen pogen aan te brengen op terreinen waar zij geen directe bevoegdheid heeft. Te denken valt aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer, waarvoor de gemeente niet of slechts ten dele verantwoordelijk is. Ook een sector als 'aanpasbaar bouwen' is een voorbeeld van een terrein waarop de gemeente geen beleidsinstrumenten heeft, maar waarop zij wel degelijk voor de doelgroep belangwekkende resultaten kan boeken.

Bij participatie in de samenleving gaat het om de mogelijkheden tot deelname aan alle aspecten van de samenleving. Deze participatie zal gelden voor alle mensen, inclusief de doelgroep: mensen met lichamelijke beperkingen, lichte verstandelijke beperkingen en gedragsproblemen en ouderen, gehandicapten, chronisch zieken, [ex]psychiatrische patiënten.

De beleidsmatige invulling door gemeente Bergen van prestatieveld 5

Door de gemeente Bergen is de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor mensen met een beperking opgenomen in prestatieveld 1. Het woonbeleid is eveneens opgenomen onder prestatieveld 1. Het belang van indeling onder prestatieveld 1 of 5 is de toepassing van het compensatiebeginsel bij indeling in prestatieveld 5.

Welke maatregelen en subsidies van de gemeente Bergen gebaseerd zijn op prestatieveld 5, valt niet af te leiden uit het Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid Bergen 2008-2011.

Wel blijkt dat het ZorgPlusLoket en het zelfstandig functioneren van mensen met een psychische beperking in prestatieveld 5 is ondergebracht.

Het zelfstandig functioneren van mensen met een psychische beperking

De doelgroep is volgens de gemeente Bergen in kwantitatief opzicht in beeld. De gemeente Bergen weet echter niet wie het zijn en waar ze wonen. Inmiddels zijn de Wmo-consulenten naar aanleiding van het onderzoek (mystery quest) van Zorgbelang bijgeschoold om de groep mensen met een psychische beperking beter te kunnen bedienen. Een recent onderzoek geeft aan dat dit gelukt is.

Omdat bestanden c.q. dossiers niet gekoppeld zijn of kunnen worden is er op dit moment geen relatie aan te geven met andere voorzieningen, uitkeringen e.d. Ook is niet aan te geven of en in welke mate psychische stoornissen leiden tot het niet deelnemen aan het maatschappelijk verkeer⁴⁸.

⁴⁸ E-mail van de ambtelijke organisatie van 11 september 2009.

Geconstateerd kan worden dat de gemeente Bergen de groep mensen met een psychische beperking niet goed in beeld heeft.

Inzicht in het aantal en de aard van de voorzieningen waar deze groep nu nog via de AWBZ gebruik van maakt bestaat (nog) niet⁴⁹.

Tussenconclusie:

Zolang geen inzicht bestaat in deze groep, kan een eventueel beleid gericht op deze groep niet doeltreffend zijn.

Richtlijn 5.2: gemeenten moeten de afstemming tussen AWBZ en Wmo op een adequate manier vormgeven.

Het Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid gemeente Bergen 2008-2011 voorziet beleidsmatig niet in de afstemming tussen AWBZ en Wmo.

Overigens wordt door de gemeente (regionaal) nog wel een standpunt geformuleerd over hoe te handelen bij cliënten die nu buiten de boot vallen als gevolg van de pakketmaatregel AWBZ. Er is nu de afspraak dat MEE deze cliënten in kaart brengt. Naar schatting gaat het om ongeveer 95 mensen binnen de gemeente Bergen.⁵⁰

Voor andere situaties geldt dat slechts indien bij een huisbezoek blijkt dat een cliënt in aanmerking komt voor AWBZ, de cliënt bij het CIZ wordt aangemeld voor een indicatie.⁵¹

Tussenconclusie:

Aan richtlijn 5.2 wordt derhalve gedeeltelijk niet voldaan, omdat het beleid niet waarborgt dat, in de situatie dat geen sprake is van een huisbezoek door de gemeente Bergen, de afstemming tussen AWBZ en Wmo op een adequate manier wordt vormgegeven. De doeltreffendheid en rechtmatigheid van dit aspect van prestatieveld 5 dienen versterkt te worden.

Aanbevelingen

1. Op 31 december 2010 is de groep van ongeveer 95 cliënten die als gevolg van de pakketmaatregel AWBZ buiten de boot valt, in beeld.
2. Deze 95 cliënten zijn geïnformeerd over hun eventueel recht op Wmo.

4.8.6 Prestatieveld 6 Verlenen individuele voorzieningen aan mensen met een beperking

De mogelijke invulling van prestatieveld 6⁵²

Dit prestatieveld beschrijft het onderdeel van maatschappelijke ondersteuning dat zich richt op individuele mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem. Het gaat hier om individueel te verlenen

⁴⁹ Besprekingsverslag d.d. 21 augustus 2009 tussen RKC en gemeente Bergen.

⁵⁰ Zie (intern)ambtelijk memo van 18 november 2009.

⁵¹ Antwoord op vraag 20 en 21 d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

⁵² www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Prestatievelden/PV6.htm.

voorzieningen, die aan de behoefte van het individu zijn aangepast. Dat individuele gebruikskarakter van de voorziening betekent niet dat de gemeente het verlenen van die voorziening niet op collectieve wijze kan vorm geven. Te denken valt aan het vervoer van gehandicapten door middel van taxibusjes waarop men een individueel beroep kan doen, vergelijkbaar met het huidige collectieve Wvg-vervoer. Of men 'toegang' heeft tot een dergelijke voorziening hangt echter altijd af van de individuele kenmerken van de persoon met een beperking.

De gemeente is, met uitzondering van die voorzieningen waarvoor een zorgplicht geldt, geheel vrij om te bepalen welke concrete voorzieningen zij zal verlenen en welke niet. Voor de hand liggende vormen waaraan gedacht kan worden zijn woonvoorzieningen, sportrolstoelen, begeleiding bij zelfstandig wonen, dagbesteding voor ouderen, maaltijdvoorziening, sociale alarmering, vervoersvoorzieningen, klussendiensten, algemeen maatschappelijk werk of vormen van psychosociale hulpverlening.

De beleidsmatige invulling van prestatieveld 6

Onder prestatieveld 6 vallen onder meer:

1. Vervoersvoorzieningen.
2. Huishoudelijke hulp;
3. Woonvoorzieningen;

Geen van deze voorzieningen is in het Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid Bergen 2008-2011 uitgewerkt. Wel zijn deze drie voorzieningen uitgewerkt in de Beleidsnota Individuele Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Bergen 2008.

Het vervoer voor mensen met beperkingen

De uitwerking van het beleid op dit punt blijkt uit de volgende folders:

1. Openbaar vervoer van deur tot deur. Gaan en staan waar u wilt met de OV-taxi Noord-Holland Noord;
2. Op stap met Valys. Bovenregionaal vervoer voor reizigers met een mobiliteitsbeperking.

Het taxi-vervoer voor Wmo-gerechtigden – het gaat om mensen met een mobiliteitsbeperking - is onderverdeeld in:

1. OV-taxi Noord Holland Noord voor vervoer binnen de gemeente Bergen. Dit is een collectief vraagafhankelijk vervoersysteem aanvullend op het bestaande openbaar vervoer. Het betreft het vervoer van deur tot deur. Het systeem is vraagafhankelijk: de cliënten melden zich minimaal een uur van tevoren aan en worden vervolgens van deur -tot- deur vervoerd. De passagiers in de OV-taxi zijn of reguliere reizigers of Wmo- geïndiceerde reizigers.

2. Bovenregionaal vervoer met Valys in opdracht van provincie Noord-Holland. Bovenregionaal vervoer betekent dat de bestemming of het vertrekpunt van de reis op meer dan vijf openbaar vervoerzones⁵³ van het woonadres ligt⁵⁴.

⁵³ Eén zone is 4 à 5 km. Afwijkingen zijn mogelijk. Zie [nl.wikipedia.org/wiki/Zone_\(openbaar_vervoer\)](http://nl.wikipedia.org/wiki/Zone_(openbaar_vervoer)).

⁵⁴ Zie folder 'Op stap met Valys, Bovenregionaal vervoer voor reizigers met een mobiliteitsbeperking.

Mensen met een beperking komen in aanmerking voor een OV-pas waarmee ze tegen het regulier openbaar vervoer tarief kunnen reizen.⁵⁵

Toepassing rijksrichtlijnen op prestatieveld 6: vervoersvoorzieningen

Op het vervoer van mensen met beperkingen zijn de volgende rijksrichtlijnen van toepassing:

Richtlijn 6.1: personen met beperkingen in hun maatschappelijke participatie moeten door de gemeente gecompenseerd worden.

Richtlijn 6.2: voor het prestatieveld 6 (ook 4 en 5) moet aan het compensatiebeginsel zijn voldaan.

Richtlijn 6.3: bij de uitwerking van het compensatiebeginsel moet de gemeente rekening houden met de behoeften van kleine doelgroepen.

Richtlijn 6.4: de gemeente moet bij de uitwerking van het compensatiebeginsel een keuze maken tussen collectieve en individuele voorzieningen.

De hoofdregel is dat mensen met beperkingen in hun maatschappelijke participatie, ook indien die beperkingen in het reizen liggen, moeten worden gecompenseerd (richtlijn 6.1).

De gemeente Bergen heeft voor het vervoer van mensen met beperkingen een keuze gemaakt voor collectieve voorzieningen, namelijk de Ov-taxi voor het vervoer binnen Noord-Holland Noord; het bovenregionaal vervoer met Valys voor het vervoer buiten deze regio (richtlijn 6.4).

Het vervoer van mensen met beperkingen valt onder prestatieveld 5, zodat het compensatiebeginsel ook geldt (richtlijn 6.2).

De gemeente moet rekening houden met de behoeften van kleine doelgroepen (richtlijn 6.3). Aan richtlijn 6.3 voldoet de gemeente Bergen niet, omdat zij met de stopplaatsen van de OV-taxi onvoldoende rekening houdt met de vervoersbehoefte van mensen met beperkingen in de kernen Groet, Egmond-Binnen en Egmond aan Zee.

Toepassing van rijksnormen op prestatieveld 6: huishoudelijke hulp

(Wetswijziging per 1 januari 2010)

Met ingang van 1 januari 2010 heeft een wetswijziging van de Wmo plaatsgevonden, die de volgende drie elementen bevat:

1. De huidige keuzemogelijkheid tussen de voorziening in natura en het persoonsgebonden budget wordt aangepast in een keuze tussen het ontvangen van een voorziening in natura, of een vergelijkbaar en toereikend persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor een alfahulp.
2. Het opnemen van een bepaling over de geïnformeerde toestemming voor de burger.
3. Het opnemen van een overlegbepaling gericht op overname van personeel van oud-gegunde aanbieders door nieuw-gegunde aanbieders.

⁵⁵ Antwoord op vraag 17 d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

Deze wetswijziging leidt tot de volgende beleidswijziging van de gemeente Bergen: Als de burger ondersteuning in natura wenst, regelt de gemeente de voorziening voor de burger. De burger is hiermee uitsluitend de ontvanger van de voorziening en mag op geen enkele wijze worden geconfronteerd met enige verantwoordelijkheid als werkgever of opdrachtgever. Met ingang van de wetswijziging, 1 januari 2010, is het uitgesloten dat een thuiszorgaanbieder de voorziening in natura via een alfahulp of een zelfstandige levert waardoor de burger ongewild werkgever of opdrachtgever wordt.

Als de burger de voorziening zelf wil regelen kan hij een persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor de alfahulp, aanvragen bij de gemeente. De burger regelt dan zelf zijn voorziening.

De gemeente Bergen heeft voor de burgers die voor een PGB-vorm kiezen een overeenkomst gesloten met de Sociale Verzekerings Bank. Op deze wijze krijgen PGB-houders ondersteuning. Deze ondersteuning houdt in:

- het aanbieden van modelovereenkomsten,
- collectieve verzekeringen voor rechtsbijstand, loondoorbetaling bij ziekte, wettelijke aansprakelijkheid en arbodienstverlening,
- loonadministratie als de PGB-houder inhoudingsplichtig is en beantwoordt vragen over arbeidsrechtelijke zaken⁵⁶.

Voor de huishoudelijke hulp zijn de volgende wettelijke richtlijnen relevant:

Richtlijn 6.5: de voorzieningen anders dan in natura moeten vergelijkbaar en toereikend zijn met de voorzieningen in natura.

Richtlijn 6.6: bij voorzieningen in natura mag de burger niet met werkgevers- of opdrachtlasten worden geconfronteerd.

Richtlijn 6.7: de gemeente moet de keuze bieden tussen een voorziening in natura en een voorziening niet in natura.

Richtlijn 6.8: de PGB moet rekening houden met de hogere lasten indien de huishoudelijke hulp de drie dagen per week overschrijdt.

Richtlijn 6.9: de gemeente dient de burger bij voorzieningen anders dan in natura van die informatie te voorzien die nodig is om onderbouwd zijn keuze te kunnen bepalen (zogenaamde geïnformeerde toestemming).

Per 1 januari 2010 heeft de Wmo-gerechtigde naar verwachting ook in Bergen de keuze tussen een voorziening in natura en een voorziening niet in natura (richtlijn 6.7). De beleidswijziging per 1 januari 2010 moet waarborgen dat de burger niet met werkgeverslasten wordt geconfronteerd (richtlijn 6.6).

De PGB-houders (Wmo niet in natura), dus de burger die zijn hulp zelf regelt, ontvangt ondersteuning via de Sociale Verzekerings Bank (SVB). Of daarmee voor de burger als leek voorzien is aan de norm van geïnformeerde toestemming (richtlijn 6.9) zal in 2010 moeten blijken.

Of rekening wordt gehouden met hogere lasten, indien de hulp drie dagen per week of meer is, blijkt niet uit de RKC ter beschikking staande informatie (richtlijn 6.8).

Of het PGB (voorziening niet in natura), gelet op de in 2010 geldende tarieven, premies en loonbelasting, vergelijkbaar is met Wmo in natura, zal in 2010 moeten blijken (richtlijn 6.7).

⁵⁶ E-mail van de ambtelijke organisatie van 11 september 2009.

Kortom: de richtlijnen 6.5 t/m 6.9 konden, bij het schrijven van dit rapport, nog niet door de RKC worden getoetst.

Aanbevelingen

1. Op 31 december 2010 is aan minimaal 90% van PGB-houders ondersteuning door het SVB aangeboden.
2. Indien blijkt dat het PGB vergelijkbaar is met Wmo in natura of – indien hiervan geen sprake is – zijn de PGB-houders voor de hogere lasten gecompenseerd.

Eigen bijdrage voor de Wmo voor huishoudelijke hulp

Alleen voor Hulp bij het Huishouden wordt een eigen bijdrage geheven.⁵⁷ De laagste inkomens kunnen bovendien de hele eigen bijdrage via de bijzondere bijstand terug krijgen.⁵⁸

De gemeente heeft niet als maatschappelijke doelstelling noch als resultaat staan dat WWB-gerechtigden (hierna: bijstandsgerechtigden) op de hoogte zijn van deze compensatiemogelijkheid.

Uit de beleidsstukken van de gemeente Bergen is ook niet gebleken dat Bergen zich ervoor inzet dat bijstandsgerechtigden op de hoogte zijn van de mogelijkheid dat zij hun eigen bijdrage Wmo kunnen terug vragen.

De gemeente Bergen beschikt over het volgende foldermateriaal over het terugvragen van de eigen bijdrage Wmo via de bijzondere bijstand:

1. Algemene folder ZorgPlusLoket;
2. Bijzondere bijstand.

De van toepassing zijnde richtlijn van het Rijk

Het Rijk heeft de volgende wettelijke richtlijn geformuleerd:

Richtlijn 6.10: de gemeente moet voorzien in bijzondere bijstand voor cliënten die hun eigen bijdrage Wmo niet kunnen betalen.

Bergen heeft geen doelstellingen geformuleerd. In het beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid gemeente Bergen 2008-2011 is bekendheid van de doelgroep (WWB gerechtigden met een Wmo voorziening) met het terugvragen van de eigen bijdrage niet opgenomen onder prioriteiten, resultaten en prestatie-indicatoren.

Uit cijfers over 2008 blijkt dat 522 maal bijzondere bijstand is verleend. Deze cijfers maken niet duidelijk of de gehele groep aan bijstandsgerechtigden die een beroep doet op de Wmo, bijzondere bijstand vraagt om de eigen bijdrage te kunnen betalen. Uit de cijfers over 2009 blijkt niet in hoeveel gevallen bijzondere bijstand is verleend voor de eigen bijdrage Wmo.

Zolang geen duidelijkheid bestaat of de gehele doelgroep bekend is met de bijzondere bijstand voor de eigen bijdrage Wmo, kan niet worden vastgesteld of het beleid van de gemeente Bergen op dit punt effectief is.

⁵⁷ Beleidsnota Individuele maatschappelijke ondersteuning gemeente Bergen 2008, blz. 53.

⁵⁸ Beleidsnota Individuele maatschappelijke ondersteuning gemeente Bergen 2008, blz. 24.

Knelpunt bij de uitvoering van prestatieveld 6: klachtenafhandeling door zorgaanbieders

Over de zorgaanbieders hebben inwoners van de gemeente Bergen de mogelijkheid om te klagen. Als burgers een onenigheid hebben met een zorgaanbieder over een Wmo-voorziening, kunnen deze burgers niet klagen bij de gemeente Bergen. De gemeente Bergen heeft ook geen zicht op de klachtenafhandeling door deze zorgaanbieders⁵⁹.

Uit de offerte aanvraag voor de zogenaamde 'WVG-voorzieningen'⁶⁰ blijkt bijvoorbeeld dat niet is voorzien in een rapportage over de klachtenafhandeling door de aanbieder die de aanbestedingsprocedure heeft gewonnen. Bij de mantelovereenkomst betreffende de huur, koop, onderhoud en servicedienstverlening van Wvg-voorzieningen is wel voorzien in een periodieke klachtenrapportage⁶¹.

Een andere uitzondering vormt de klachtenafhandeling bij huishoudelijke hulp. Dat is een regionale aanbesteding, waarbij de inschrijver verplicht is over de klachtenafhandeling aan de betreffende gemeente te rapporteren.

Bij geen enkele Wmo-voorziening binnen de gemeente Bergen kunnen burgers klagen bij een onafhankelijke klachteninstantie, ook niet binnen het Wmo-loket of een gemeentelijke ombudsman.

Verstrekking en verantwoording door de burger

Richtlijn 6.11: de gemeente moet financiële verantwoording van de burger aan de gemeente regelen voor de ontvangen PGB of financiële vergoeding.

Voor zowel de hulp in natura als de hulp anders dan in natura wordt steekproefsgewijs onderzocht of de hulp die toegekend is ook echt is gebruikt. Voor de hulp in natura werd dat in 2008 uitgevoerd door Q-consult en voor de hulp anders dan in natura door de gemeente.

De verantwoording voor de geleverde hulp in natura in 2008 is volgens Q-consult niet of onvoldoende geregeld. Dit werd met name veroorzaakt door de verschillen in registratievormen. De aanbevelingen van Q-consult zijn overgenomen.

Voor de hulp anders dan in natura hanteert Bergen voor Hh (= huishoudelijke hulp) alleen de PGB-vorm. Aan de verantwoording van het gebruik van de PGB is vorm gegeven door middel van een steekproef. De AWBZ-systematiek sloot niet aan op die van de Wmo. Alle PGB-houders zijn na vier maanden opnieuw geïnstrueerd wat voor verantwoording van hen verwacht wordt. In 2008 zijn er in 8 situaties terugvorderingen of verrekeningen uitgevoerd⁶².

Na afloop van het jaar 2009 zal moeten worden getoetst of in het bijzonder de hulp in natura – gelet op de kritiek van Q-consult – maar ook de hulp anders dan in natura efficiënt en effectief is geregeld.

Aanbeveling

Op 31 december 2010 is de hulp in natura – gelet op de kritiek van Q-consult – maar

⁵⁹ Besprekingsverslag d.d. 21 augustus 2009 tussen RKC en gemeente Bergen.

⁶⁰ Rolstoelen, handbewogen en elektrisch, scootmobielen, driewiel fietsen, kinderrolstoelen, badliften, douche en toiletvoorzieningen, tilliften, tweewiel fietsen en gesloten buitenwagens.

⁶¹ Paragraaf 21.2, letter d van de mantelovereenkomst.

⁶² E-mail van de ambtelijke organisatie van 12 september 2009.

ook de hulp anders dan in natura efficiënt en effectief geregeld, blijkend uit een vervolgonderzoek door Q-consult.

Tussenconclusie: de daadwerkelijke invulling van prestatieveld 6

Algemeen

De afhandeling van klachten door zorgaanbieders en de rapportage hierover aan de gemeente Bergen, betreffende de uitvoering van prestatieveld 6, is niet geregeld.

1. Huishoudelijke hulp

Omdat per 1 januari 2010 een wetwijziging van de Wmo van kracht is geworden, kan de RKC nog geen uitspraken doen over de daadwerkelijke invulling van dit prestatieveld voor de huishoudelijke hulp na 1 januari 2010.

2. Woonvoorziening

Uit de RKC ter beschikking staande stukken blijkt niet welke waarborgen er zijn dat de woonvoorzieningen voldoende op de wensen van individuele cliënten is afgestemd.

4.8.7 Prestatievelden 7, 8 en 9 algemeen

Bij de invulling van deze prestatievelden heeft de gemeente Bergen gekozen voor een regionale samenwerking. De redenen voor deze regionale samenwerking zijn effectiviteit en efficiency.⁶³ Deze regionale aanpak betreft de regio Noord-Kennemerland met Alkmaar als centrumgemeente.⁶⁴

De gemeente Bergen heeft geen inzicht hoeveel inwoners onder de prestatievelden 7, 8 en 9 vallen.⁶⁵

Mogelijke invulling prestatieveld 7⁶⁶

Onder prestatieveld 7 valt zowel de maatschappelijke opvang als de vrouwenopvang.

Maatschappelijke opvang omvat activiteiten bestaande uit het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door een of meerdere problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

Onder vrouwenopvang wordt begrepen het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan vrouwen die, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen van relationele aard of geweld en het beleid ter bestrijding van huiselijk geweld.

Naast huiselijk geweld tegen vrouwen kent het huiselijke geweld nog de volgende verschijningsvormen: kindermishandeling, ouderenmishandeling en huiselijk geweld.⁶⁷

Artikel 3 EVRM⁶⁸ bepaalt: Niemand mag worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen.⁶⁹

Het aanpakken van (de gevolgen van) huiselijk geweld (mishandelde vrouwen en kwetsbare vrouwen, maar ook mannelijke slachtoffers, ouders en kinderen getuige van geweld) is dan ook een taak van elke gemeente. Onder huiselijk geweld wordt

⁶³ Antwoord op vraag 23 d.d. d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

⁶⁴ Antwoord op vraag 29 d.d. d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

verstaan: geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is of wordt gepleegd.

Het Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG) voert deze taak namens de gemeente uit.⁷⁰ Niet duidelijk is in hoeverre het ASHG, namens de gemeente Bergen, aan deze norm voldoet.

Mogelijke invulling prestatieveld 8⁷¹

Onder prestatieveld 8 valt de Openbare Geestelijke GezondheidsZorg (OGGZ).

Onder het bieden van openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) wordt nagenoeg hetzelfde verstaan als hetgeen in de Wet collectieve preventie volksgezondheid nu hieronder wordt verstaan. Te weten: het signaleren en bestrijden van risicofactoren op het gebied van de openbare geestelijke gezondheidszorg, het bereiken en begeleiden van kwetsbare personen en risicogroepen, het functioneren als meldpunt voor signalen van crisis of dreiging van crisis bij kwetsbare personen en risicogroepen en het tot stand brengen van afspraken tussen betrokken organisaties over de uitvoering van de openbare geestelijke gezondheidszorg. Het bieden van psychosociale hulp bij rampen wordt niet in de Wmo ondergebracht. Dit desbetreffende deelgebied is daarom expliciet uitgezonderd van het begrip openbare geestelijke gezondheidszorg in de Wmo.

Mogelijke invulling prestatieveld 9⁷²

Onder prestatieveld 9 valt de ambulante verslavingszorg.

Ambulante verslavingszorg doelt op activiteiten bestaande uit ambulante hulpverlening, gericht op verslavingsproblemen, en preventie van verslavingproblemen, inclusief activiteiten in het kader van bestrijding van overlast door verslaving.

Tussenconclusie: de daadwerkelijke invulling van de prestatievelden 7, 8 en 9

Algemeen

De gemeente heeft voor deze prestatievelden gekozen voor een regionale aanpak. Cijfers van de burgers in de gemeente Bergen die vallen onder één van de prestatievelden 7, 8 en 9 ontbreken.

Halderberge is een gemeente die qua inwonertal en sociale structuur vergelijkbaar is met de gemeente Bergen. Deze gemeente vult de prestatievelden uitgebreider in dan Bergen.

Bergen heeft ten aanzien van de invulling van de prestatievelden 7 t/m 9 contact met de GGD en politie.⁷³ Er is geen beleid, althans dat is de RKC niet bekend, waarin de uitkomst van deze overleggen met de GGD en politie verwerkt wordt voor de invulling van prestatievelden 7 t/m 9.

⁶⁵ Antwoord op vraag 24 en 25 d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

⁶⁶ www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Prestatievelden/PV789.htm.

⁶⁷ Antwoord van de ambtelijke organisatie d.d. 01-12-2009 op aanvullende vragen van de RKC.

⁶⁸ Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Verdrag van 4 november 1950, Tractatenblad 1951, 154.

⁶⁹ In artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (hierna: IVBPR) van 16 december 1966, Tractatenblad 1969,99 is een vergelijkbare bepaling als artikel 3 EVRM opgenomen.

⁷⁰ Antwoord van de gemeentelijke organisatie d.d. 01-12-2009 op aanvullende vragen van de RKC.

⁷¹ www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Prestatievelden/PV789.htm.

⁷² www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Prestatievelden/PV789.htm.

⁷³ Antwoord op vraag 30 d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

Prestatieveld 7

Bergen heeft ten aanzien van prestatieveld 7 in 2009 twee keer gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot huisontzegging bij dreigend geweld.⁷⁴

Prestatieveld 8

Er is geen invulling bekend van prestatieveld 8.

Prestatieveld 9

Het beleid op het terrein van de verslavingszorg wordt in de eerste helft van 2010 vastgesteld.⁷⁵

Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het beleid onvoldoende geformuleerd is om doeltreffend en doelmatig uitgevoerd te kunnen worden.

4.9 Maatwerk in de Wmo: de toepassing van de hardheidsclausule

De zogenaamde 'hardheidsclausule' kan ervoor zorgen dat er in individuele gevallen wordt afgeweken van het bestaande beleid om onnodige 'hardheid' te voorkomen.

Binnen de gemeente Bergen wordt niet bijgehouden hoe vaak de hardheidsclausule is toegepast. In 2008 is de hardheidsclausule regelmatig toegepast in verband met de herindicaties Hulp bij het huishouden. Dit om te voorkomen dat mensen onredelijk worden getroffen door de nieuwe regelgeving. De gemeente schat in dat dit ongeveer 50 keer is voorgekomen⁷⁶.

Uit een voorbeeldbeschikking blijkt dat voor de situatie dat mantelzorgers (bijvoorbeeld echtgenoot en zoon) de gebruikelijke zorg⁷⁷ kunnen waarborgen, geen recht bestaat op Wmo-hulp. Dat lijkt de RKC een beleidsmatige keuze, die echter niet te herleiden is op het door de gemeenteraad vastgestelde Wmo-beleid (zie paragraaf 4 voor het door de gemeenteraad vastgestelde Wmo-beleid).

4.10 Voorkoming van misbruik/oneigenlijk gebruik door de burger

De gemeente Bergen heeft geen specifiek beleid op het punt van het voorkomen van misbruik of oneigenlijk gebruik. Wel eindigt een beroep op de Wmo, in geval een burger verhuist.

Dat is logisch, omdat de Wmo per definitie gemeentelijk georganiseerd is. In die situatie heeft de verhuizing van een Wmo-behoefte burger tot gevolg dat voor de gemeente van vertrek de zorgplicht eindigt en voor de gemeente van ontvangst de zorgplicht begint.

Overdracht door Bergen aan een andere gemeente

Bij verhuizing moet de cliënt toestemming geven voordat Bergen de gegevens kan overdragen aan de nieuwe woongemeente. Van medische adviezen heeft de cliënt een kopie. Hij/zij kan dan zelf besluiten of deze ter inzage worden gegeven. Blijft een cliënt binnen de aanbestedende regiopartners⁷⁸ dan kan ook vaak de voorziening worden meegenomen.⁷⁹

Een beëindiging vindt verder alleen plaats bij overlijden, verhuizing of op eigen

⁷⁴ Antwoord op vraag 27 d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

⁷⁵ Antwoord d.d. 01-12-2009 op aanvullende vragen van de RKC.

⁷⁶ E-mail d.d. 17-04-2009 van de ambtelijke organisatie.

⁷⁷ Het begrip 'gebruikelijke zorg' wordt nader uitgewerkt in paragraaf 1.4 van de Beleidsnota Individuele Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Bergen 2008, blz. 87 t/m 89.

⁷⁸ Meyra is de aanbestedende regiopartner. Zie antwoord d.d. 01-12-2009 op aanvullende vragen van de RKC.

⁷⁹ Antwoord op vraag 19 d.d. 11-11-2009 van de ambtelijke organisatie.

verzoek.

Bij tijdelijke indicering hulp bij het huishouden kan de cliënt na afloop een verlenging vragen. Bij twijfel over de noodzaak wordt medisch advies gevraagd.

Als een echtpaar hulp bij het huishouden heeft wordt de hulp 4 weken ongewijzigd voortgezet als een van beiden overlijdt. Binnen die 4 weken doet de gemeente Bergen een onderzoek naar de voortzetting.

Als een echtpaar een voorziening heeft dat door beiden wordt gebruikt (bijv. traplift, soms ook scootmobiel) gaat de voorziening (bij overlijden) meestal over naar de overgebleven partner⁸⁰.

Wel blijkt uit een voorbeeldbeschikking dat de gemeente naar de Wmo-behoefte communicceert dat de Wmo-hulp op de volgende gronden kan worden beëindigd, indien:

- I de cliënt niet of niet meer voldoet aan de voorwaarden van de gemeentelijke Verordening individuele maatschappelijke ondersteuning Bergen 2007;
- II blijkt dat de cliënt onjuiste gegevens heeft verstrekt waardoor de gemeente Bergen een verkeerde beslissing heeft genomen⁸¹.

4.11 Hoe ervaart de burger de Wmo?

In 2008 heeft de gemeente Bergen 18 bezwaarschriften ontvangen en 1 beroepszaak gevoerd⁸². De 18 bezwaarschriften hadden met name betrekking op de omzetting van Huishoudelijke hulp AWBZ naar Huishoudelijke hulp-Wmo. Het betrof of minder uren of een lichter vorm van Hh. In een geval heeft een bezwaar geleid tot een verhoging van de toegekende uren Huishoudelijke hulp.

Er zijn wel klachten geweest over de Wmo, maar uit privacyoverwegingen kon de gemeente de namen van de klagers niet verstrekken⁸³. Bij de klachtencommissie zijn echter geen klachten binnengekomen.⁸⁴

Het aantal klachten en bezwaarschriften geeft echter geen inzicht over het gemiddelde beeld dat de Wmo-gerechtigde heeft. Hoe Wmo-gerechtigden de uitvoering van de Wmo ervaren zal bij de uitvoering van het klanttevredenheidsonderzoek aan de orde komen.

Uit het klanttevredenheidsonderzoek van Q-consult over 2008 van de regio Noord-Kennemerland⁸⁵ zijn als knelpunten naar voren gekomen:

1. In de situatie dat de vaste hulp niet kan komen, is een substantieel deel niet tevreden over de communicatie hierover (20%) en over de vervanging van de vaste hulp.
2. 20% van de cliënten vindt het aantal besprekmomenten te gering⁸⁶.

⁸⁰ E-mail d.d. 17-04-2009 van de ambtelijke organisatie.

⁸¹ Zie eveneens de artikelen 31 en 32 van de Verordening WMO.

⁸² E-mail d.d. 17-04-2009 van de ambtelijke organisatie.

⁸³ E-mail d.d. 03-09-2009 van de ambtelijke organisatie.

⁸⁴ Blijkens door de gemeente Bergen op 11-11-2009 verstrekte gegevens.

⁸⁵ De regio Noord-Kennemerland bestaat uit: Alkmaar, Bergen, Castricum, Graft-De Rijk, Heerhugowaard, Langedijk en Schermer.

⁸⁶ Q consult bedrijfskundige adviseurs, Kwaliteitsmonitor WMO Hulp bij het Huishouden, Noord-Holland Noord-, rapportage, juni 2008, blz. 15 en 16.

Mede naar aanleiding van het onderzoek van Q-consult is er een structureel overleg ingevoerd met de leveranciers van huishoudelijk hulp. Tijdens dit overleg komen de klachten en wensen van klanten aan de orde⁸⁷.

Aanbeveling

Op 31 december 2010 zijn de door Q-consult over 2008 geconstateerde knelpunten opgelost dan wel het aantal cliënten dat ontevreden is, verminderd met 90% tot 2% van de cliënten.

4.12 Basisbenchmark 2009

SGBO heeft in de gemeente Bergen een benchmark gehouden over de resultaten van 2008. De titel van het onderzoek is Benchmark Wmo 2009. De benchmark Wmo draagt bij aan het verkrijgen van inzicht in de prestatie van de eigen gemeente en biedt de mogelijkheid om te leren van andere gemeenten, aldus SGBO. Naast leren door vergelijken stelt de benchmark de gemeente Bergen in staat om aan de verplichtingen te voldoen, zoals neergelegd in artikel 9 lid 1. De basisbenchmark biedt op hoofdlijnen een Wmo-breed beeld van de gemeente Bergen over alle prestatievelen. Voor verdieping van bepaalde onderdelen biedt SGBO verdiepingsmodules aan. De resultaten van de benchmark zijn indicaties voor keuzes die de gemeente heeft gemaakt en indicaties voor de prestaties. Met de uitkomsten moet met de nodige voorzichtigheid worden omgegaan. Om de effecten van het beleid te kunnen meten moeten de doelen helder zijn en moeten gegevens geregistreerd worden om informatie te krijgen om bij te kunnen sturen.

De resultaten van de benchmark zijn weergegeven met thermometers per prestatieveld. SGBO hecht veel belang aan registratie van gegevens. Er worden daarom hogere scores toegekend aan gemeenten die zicht hebben op het aantal vragen bij het loket. De kwaliteit van de dienstverlening wordt bijvoorbeeld niet gemeten. Daarnaast vindt SGBO het belangrijk dat gemeenten advies vragen aan hun burgers, zodat die actief kunnen participeren in de totstandkoming van het beleid. De tevredenheid van cliënten van individuele voorzieningen wordt wel gemeten. De thermometer is vooral geschikt om een vergelijking met andere gemeenten te maken en *minder* geschikt om de eigen gemeente in tijd te vergelijken. D.w.z. de ontwikkeling en vooruitgang van de invoering van de Wmo. Zo betekent een hoge score op de loketthermometer niet dat het loket perfect functioneert, maar dat de gemeente in vergelijking met andere gemeenten goed zicht heeft op de soorten vragen die binnenkomen. In dit verband kan gewezen op het onderzoek van Zorgbelang Noord-Holland. Deze deelt op basis van onderzoek sterren uit voor Wmo-loketten. Alle zorgloketten komen voor verbetering in aanmerking, stelt zij. De gemeente Bergen heeft niet meegedaan aan dit onderzoek.

De gemeente Bergen scoort overall bovengemiddeld in de benchmark: de gemeenten scoren gemiddeld 69 %; Bergen 80%. De benchmark meet niet of er duidelijke doelen zijn gesteld en of die door middel van activiteiten tot resultaten en effecten hebben geleid.

Hieronder een overzicht wat de thermometer per prestatieveld meet:

prestatieveld 1: de score is hier opgebouwd aan de hand van de inzet om het sociale klimaat en leefbaarheid te bevorderen en de schaalscores voor sociale en

⁸⁷ E-mail d.d. 07-09-2009 van de ambtelijke organisatie.

fysieke kwaliteit. Cijfers van het onderzoek "Waar staat je gemeente" zouden wellicht een nuttige aanvulling kunnen zijn .

prestatieveld 2: positief bij score telt de beschikbaarheid van informatie over de onderwerpen 'gebruik opvoedondersteuning' en 'uitvoering verzuim'. Er is geen centrum voor jeugd en gezin operationeel in Bergen. De thermometer geeft niet het effect van het beleid weer.

prestatieveld 3: de score geeft aan dat er een loket is waar informatie en advies wordt gegeven over de Wmo. De kwaliteit en het bereik (van de doelgroep) van het loket wordt niet gemeten met de benchmark.

prestatieveld 4: de score geeft aan of er voorzieningen aanwezig zijn om mantelzorgers en vrijwilligers te ondersteunen. Niet hoe de ondersteuning wordt ervaren!

prestatieveld 5: de score geeft aan of er beleid en afspraken zijn voor levensloop bestendig bouwen, aandacht is voor burgers met een beperking en of er afspraken zijn voor fysieke toegankelijkheid van openbare gebouwen. Het onderscheidend vermogen van deze score wordt als niet groot bestempeld.

prestatieveld 6: de cliënttevredenheid over hulp bij het huishouden en overige individuele voorzieningen bepaalt voor een groot deel deze score. De gemeente Bergen scoort net boven de 62%. Deze score geeft het meeste inzicht in het effect van de uitvoering van het gemeentelijk beleid.

prestatievelden 7, 8 en 9: de score op de thermometer is hoger als de gemeente meer activiteiten en ondersteuning inzet in vergelijking met de centrumgemeente of het regionale beleid. Effect van die activiteiten wordt niet gemeten.

De thermometer meet, behalve bij prestatieveld 6 (en daar is de score niet hoog), niet de resultaten en effecten van het beleid. Door de hoge score kan gemakkelijk de indruk ontstaan dat de resultaten en effecten van de uitvoering van het beleid zeer positief zijn. Immers overall is voor de gemeente Bergen de score 80% , terwijl effecten van beleid niet gemeten worden!

In het Wmo-eindrapport, januari 2010, wordt op blz. 141 geconcludeerd " dat de betrokkenheid van burgers en hun organisaties bij beleidsvorming, -uitvoering en evaluatie, de zogenoemde horizontalisering, een belangrijk element is in de Wmo." In bijna alle gemeenten (95% in 2007) vervult de Wmo-raad een belangrijke, formele rol in het Wmo-beleid. En verder op blz. 143: "De belangrijkste instrumenten om de gemeente verantwoording af te laten leggen zijn de clienttevredenheidsonderzoeken, Wmo-evaluaties en de programmarekening". De Jaarstukken 2009 geven naar de mening van RKC nog onvoldoende informatie om op een adequate manier verantwoording af te leggen over de Wmo-uitvoering.

Aanbeveling

1. Ontwikkel (of laat ontwikkelen) een beter meetinstrument om de prestaties en effecten van de 9 prestatievelden te kunnen toetsen.
2. Ontwikkel afgeleid sturingsinformatie om prestatie en effecten van beleid te volgen.

Toelichting

In de begroting 2010 is het programma Samenleving in vergelijking met de programmabegroting 2009 aanzienlijk verbeterd. De verbinding naar de 9 prestatievelden is echter niet duidelijk aangegeven. Bovendien zijn de doelstellingen, activiteiten, resultaten en effecten nog niet duidelijk, helder, meetbaar geformuleerd. Bijvoorbeeld: Wat gaan we daarvoor doen, blz 33, 1.a Inwoners met een (fysieke)

bepanking krijgen de kans tot deelname aan het maatschappelijk verkeer door middel van een aanbod op de volgende gebieden, is verder uitgewerkt. De financiële middelen zijn niet bij de 3 programmaonderdelen weergegeven. De financiën worden alleen op het niveau van het programma Samenleving in lasten en baten, met toevoeging of onttrekking van reserves weergegeven.

HOOFDSTUK 5 BEOORDELING MET NORMENKADER

De Rekenkamercommissie (RKC) heeft vragen op basis van het normenkader voorgelegd aan de Wmo-adviesraad. De Wmo-adviesraad is echter (zeer) recent op 24 juni 2009 geïnstalleerd. De Wmo-adviesraad (mail, 11 maart 2010) gaf aan dat hij nog bezig is zijn positie te bepalen en vervolgens stappen zal ondernemen om zijn deskundigheid op te bouwen. De Wmo-adviesraad bevindt zich nog in een pionierfase en kon de vragen nog niet beantwoorden.

Onderstaand wordt met het normenkader door de RKC een beoordeling gegeven van het geformuleerde Wmo-beleid van de gemeente Bergen.

<p>1. Wat zijn de belangrijkste wettelijke eisen van de Wmo?</p>	<p>1.1 Het door de gemeente Bergen geformuleerde beleid voldoet aan de wettelijke eisen.</p>	<p>Overall beoordeling +</p>
<p>2. Is het geformuleerde beleid binnen de gemeente Bergen voldoende uitgewerkt om de Wmo doeltreffend, doelmatig en rechtmatig uit te voeren?</p>	<p>Algemeen: De doelstellingen van het Wmo-beleidsplan zijn helder en meetbaar geformuleerd. En er is een duidelijke relatie aangegeven tussen doelstellingen, activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.</p> <p>Prestatieveld 1 2.1 De doelstelling bij het bevorderen van de leefbaarheid (relatie met 'Waar staat je gemeente?') en sociale samenhang zijn meetbaar geformuleerd. 2.2 Er is een duidelijke relatie aangegeven tussen doelstelling, activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.</p> <p>Prestatieveld 2 2.3 De doelstelling op het gebied van (opgroeiende) jeugd zijn meetbaar geformuleerd. 2.4 Er is een duidelijke relatie aangegeven tussen doelstelling, activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.</p> <p>Prestatieveld 3 2.5 De doelstelling van geven van informatie en</p>	<p>Overall beoordeling +/-</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>+</p>

	<p>advies (bereiken van de doelgroep) zijn meetbaar geformuleerd.</p> <p>2.6 Er is een duidelijke relatie aangegeven tussen doelstelling , activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.</p> <p>Prestatieveld 4</p> <p>2.7 De doelstelling van het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers is meetbaar geformuleerd.</p> <p>2.8 Er is een duidelijke relatie aangegeven tussen doelstelling , activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.</p> <p>Prestatieveld 5</p> <p>2.9 De doelstelling van bevorderen van deelname aan het maatschappelijk verkeer en zelfstandig functioneren is meetbaar geformuleerd.</p> <p>2.10 Er is een duidelijke relatie aangegeven tussen doelstelling , activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.</p> <p>Prestatieveld 6</p> <p>2.11 De doelstelling van het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of chronisch psychisch of psychosociaal probleem is meetbaar geformuleerd.</p> <p>2.12 Er is een duidelijke relatie aangegeven tussen doelstelling , activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.</p> <p>Prestatievelden 7, 8 en 9</p> <p>2.13 De doelstellingen voor opvang en ondersteuning van dak- en thuislozen, slachtoffers van huiselijk geweld, zorgwekkende zorgmijders en verslaafden zijn</p>	<p>?</p> <p>?</p> <p>+/-</p> <p>+/-</p> <p>?</p>
--	--	--

	meetbaar geformuleerd. 2.14 Er is een duidelijke relatie aangegeven tussen doelstelling , activiteiten, middelen, te behalen resultaten en effecten.	
3. Welke sturingsinformatie is beschikbaar en voldoet deze voor college en raad voor adequate sturing van de Wmo?	3.1 De informatie die vanuit de ambtelijke organisatie aan het college wordt verstrekt is voldoende en bruikbaar voor (bij)sturing. 3.2 De informatie die vanuit het college aan de raad wordt verstrekt is voldoende en bruikbaar voor de kaderstellende en controlerende rol.	+/-

+ voldoende
+/- voldoende/onvoldoende
- onvoldoende

Ad 1.

De rijksrichtlijnen gelden voor de prestatievelden 3, 4, 5 en 6. De gemeente Bergen voldoet dus sowieso aan de wettelijke eisen voor de prestatievelden 1, 2, 7, 8 en 9. Naast de inhoudelijke opdrachten kent de Wmo de volgende procesverplichtingen:

- de vierjaarlijkse beleidsnota;
- participatie van de burger bij de totstandkoming van het beleid;
- formeel adviesrecht over het conceptplan;
- het opstellen van een Wmo-verordening;
- de horizontale verantwoordingsplicht (dus aan de burger in plaats van het rijk);
- jaarlijkse rapportage omtrent de klanttevredenheid;
- de verplichting informatie aan te leveren aan het rijk.

De gemeente Bergen voldoet aan deze procesverplichtingen.

Het rijk heeft wel richtlijnen geformuleerd waaraan bij prestatieveld 3 een loket zou moeten voldoen, deze zijn echter dermate vaag, dat elke gemeente daar wel aan voldoet. De SGBO Basisbenchmark meet voor het grootste deel welke informatie men kan inwinnen en vraagt naar de registratie van het aantal aanvragen. Het kwaliteitsaspect van het loket wordt nauwelijks gemeten.

Het rijk heeft als richtlijn bij prestatieveld 5 geformuleerd dat de gemeente de afstemming tussen AWBZ en Wmo op een adequate manier moet vormgeven. Adequaat is niet verder geoperationaliseerd en blijft daarmee vaag. Wel moet de doelgroep in beeld zijn om deze richtlijn te kunnen uitvoeren. In de gemeente Bergen is dat niet het geval, daarom wordt derhalve gedeeltelijk aan deze richtlijn voldaan.

Omdat per 1 januari 2010 een wetwijziging van de Wmo van kracht geworden is , kan de RKC geen uitspraken doen over de daadwerkelijk invulling (conform rijksrichtlijnen) van dit prestatieveld 6.

Ad 2.

Prestatieveld 1: Onduidelijk is aan de hand van welke doelstellingen, op welke wijze en met welke middelen het prestatieveld wordt ingevuld. De doeltreffendheid en doelmatigheid kan daarom niet getoetst worden.

Prestatieveld 2 : Binnen de gemeente Bergen bestaat de invulling van prestatieveld 2 hoofdzakelijk uit de invoering van een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) Omdat een CJG (nog) niet bestaat, is er geen duidelijkheid over de invulling. Er is op basis van doelstelling en activiteiten geen budget bepaald voor dit prestatieveld. De doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen daarom (nog) niet getoetst worden.

Prestatieveld 3 : Het is onduidelijk in welke mate (welk percentage?) en met welke kwaliteit de doelgroep bereikt wordt. De benchmark van SGBO geeft onvoldoende duidelijkheid over het functioneren en de kwaliteit (doeltreffendheid) van het loket. Het budget is niet gelabeld aan dit prestatieveld 3, een uitspraak over doelmatigheid kan niet gedaan worden.

Prestatieveld 4 : Er is geen zicht wie in de gemeente Bergen als mantelzorger/vrijwilliger optreedt. Doelstelling (wie wil de gemeente ondersteunen) , activiteiten en beschikbare middelen zijn niet geformuleerd. Doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen niet worden getoetst.

Prestatieveld 5 : De doelstelling van dit prestatieveld is feitelijk niet geformuleerd, maar er zijn acties aangegeven. De doelgroep moet daarbij expliciet in beeld zijn. Het beleid waarborgt niet, dat als er geen huisbezoek wordt gedaan er goede afstemming is tussen AWBZ en de Wmo. De doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid dienen van dit prestatieveld versterkt te worden.

Prestatieveld 6 : Uit de beschikbare stukken blijkt niet welke waarborgen er zijn dat woonvoorzieningen voldoende op de wensen van de individuele cliënten zijn afgestemd.

Prestatievelden 7, 8 en 9 : De gemeente heeft voor deze prestatievelden gekozen voor een regionale aanpak. Cijfers van inwoners, die vallen onder de prestatievelden 7, 8 en 9, ontbreken. Doelstellingen, activiteiten en zicht op de middelen ontbreken van de prestatievelden 7, 8 en 9. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat het beleid onvoldoende geformuleerd is om doeltreffend en doelmatig uitgevoerd te kunnen worden

Ad 3.

Op basis van de conclusies van de hiervoor gegeven prestatievelden en daarbij het betrekken van de programmabegroting 2010 en de jaarstukken 2009 kan geconcludeerd worden dat de doelstellingen concreter, realistischer en meer meetbaar geformuleerd kunnen worden. Vooral als daarbij ook bijlage 2 Maatschappelijke doelen en instrumenten van het Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid wordt betrokken. In deze bijlage worden vele doelen en instrumenten genoemd, maar wordt uitvoering gegeven aan deze doelen en instrumenten en wordt er gemonitord? Uit voorgaande kan geconcludeerd worden dat de informatie per prestatieveld nog een verbeterslag behoort te krijgen om adequate (bij)sturing (financiële beheersbaarheid) te kunnen bieden voor het college. In het zelfde verband betekent dit dat de kwaliteit van de informatie voor de raad om kaderstellend en controlerend te kunnen zijn, versterkt dient te worden.

HOOFDSTUK 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

De hoofdvraag luidde: *Zijn de doelstellingen van het Wmo-beleid voldoende SMART geformuleerd voor een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering?*

Met als deelvragen:

1. Wat zijn de belangrijkste wettelijke eisen van de Wmo?

Als conclusie kan geformuleerd worden dat de uitwerking van het beleid van de gemeente Bergen voldoet aan de wettelijke eisen.

2. Is het geformuleerde beleid binnen de gemeente Bergen voldoende uitgewerkt om de Wmo doeltreffend, doelmatig en rechtmatig uit te voeren?

De doelstellingen van het Wmo-beleid over de 9 prestatievelden zijn nog onvoldoende SMART, d.w.z. onvoldoende duidelijk, helder en meetbaar in maatschappelijke effecten geformuleerd.

De activiteiten om de doelstellingen te bereiken zijn niet goed uitgewerkt en de te behalen resultaten niet scherp genoeg beschreven.

De middelen ter financiering van de activiteiten in de prestatievelden zijn niet gelabeld en daarom moeilijk beheersbaar en belemmeren een doelmatige sturing te vorderen.

3. Welke sturingsinformatie is beschikbaar en voldoet deze voor college en raad voor een adequate sturing van de uitvoering van de Wmo?

Op basis van de conclusies van de hiervoor gegeven prestatievelden en daarbij het betrekken van de programmabegroting 2010 en de jaarstukken 2009 kan geconcludeerd worden dat de doelstellingen concreter en meer meetbaar geformuleerd kunnen worden. Daaruit volgende kan geconcludeerd worden dat de informatie per prestatieveld nog een verbeteringslag behoort te krijgen om adequate (bij)sturing (financiële beheersbaarheid) te kunnen bieden voor het college. In het zelfde verband betekent dit dat de kwaliteit van de informatie voor de raad om kaderstellend en controlerend te kunnen zijn, versterkt dient te worden.

Aanbevelingen

Algemeen

1. Vraag het college per prestatieveld een overzicht van de hoofddoelstellingen, subdoelstellingen, activiteiten, te behalen resultaten, gebruikte middelen en meetbare prestaties en indicatoren. Wellicht kan bovenstaande gebruikt worden als evaluatie en de basis zijn voor de doorontwikkeling van de Wmo. Op deze wijze kan de raad beter zijn sturende en controlerende taak vervullen.

2. Vraag het college om periodieke, naar de 9-prestatievelden gestandaardiseerde terugkoppeling/informatievoorziening over de uitvoering van het Wmo-beleid. Leg de verbinding van deze terugkoppeling naar Programmabegroting en -rekening en laat de 9 prestatievelden daarin terugkomen.

3. Voer een discussie over de doelen van de Wmo (vooral in het kader van de komende bezuinigingen) en gebruik daar zoveel mogelijk de feitelijk situatie van de gemeente Bergen bij.

4. Maak bij de doorontwikkeling van het Wmo-beleid een beleidsplan op basis van beleidsdoelen per prestatieveld dat overzichtelijk, meetbaar, financieel beheersbaar/stuurbaar en controleerbaar is. Ontwikkel een beter meetinstrument om

prestaties en effecten van de 9 prestatievelden te kunnen toetsen en ontwikkel afgeleid sturingsinformatie om de uitvoering te volgen.

Specifiek

1. Monitor de voortgang van de oprichting (doel programmabegroting 2010) van Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Communiceer naar de inwoners welke bevoegdheid het CJG wel en niet heeft.
2. Laat het Wmo-loket toetsen door Zorgbelang en gebruikt dit als 0-meting om de gewenste kwaliteit te definiëren. Ontwikkel een traject met streefcijfers voor de informatievoorziening om de doelgroep beter te bereiken.
3. Breng de mantelzorgers en vrijwilligers in kaart en ontwikkel een traject om deze doelgroep maximaal te bereiken. Zie ook Programma 2 van het Coalitie-akkoord.
4. Dring er bij het college op aan dat eind van dit jaar de ongeveer 95 cliënten die als gevolg van de pakketmaatregelen AWBZ buiten de boot vallen in beeld zijn en geïnformeerd zijn over hun eventuele recht op Wmo.
5. Werk de huishoudelijk hulp, woonvoorziening en de prestatievelden 7, 8 en 9 uit zoals in de eerste van algemene aanbevelingen wordt beschreven.

Bijlage 1: Wetsgeschiedenis Wmo

1. De doelstelling van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)

De wetgever heeft met de invoering van de Wmo beoogd (1) om burgers te laten participeren en (2) om burgers te compenseren (het eerdergenoemde 'compensatiebeginsel') indien zij niet in staat zijn om te participeren.

In de woorden van de wetgever:

“De Wmo heeft als doel de participatie van de burger te bevorderen. Om dat te bewerkstelligen, is onder meer in artikel 4 het compensatiebeginsel opgenomen. Gemeenten compenseren burgers voor de beperkingen die deze ondervinden in hun maatschappelijke participatie bij het voeren van een huishouden, het zich verplaatsen in en om de woning, het zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel en het ontmoeten van andere mensen en het op basis daarvan aangaan van sociale verbanden. De wet geeft de burger op deze terreinen recht op compensatie door de gemeenten. De gemeenten zijn vrij hoe zij de compensatie invullen. Bij het bepalen van de voorzieningen voor de burger dienen gemeenten rekening te houden met de persoonskenmerken en behoeften, alsmede met de capaciteit van de burger om uit oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien. Het beleid van het college van burgemeester en wethouders van een gemeente komt tot stand na consultatie van de cliënten patiëntorganisaties en het wordt vastgesteld en getoetst door de gemeenteraad.”⁸⁸

Richtlijn 1: personen met beperkingen in hun maatschappelijke participatie moeten door de gemeente gecompenseerd worden.

2. Hoever reikt het compensatiebeginsel voor gemeenten en voor de burger?

2.1 Bezwaar- en beroepsmogelijkheid burger

In antwoord op vraag van de VVD-fractie heeft de regering aangegeven hoever dit beginsel reikt. Er is sprake van een beginsel, maar indien een burger die een beroep doet op IMO niet tevreden is op welke wijze de gemeente dit compensatiebeginsel invult, kan tegen een concrete beslissing van de gemeente in bezwaar en beroep gaan.

In de woorden van de regering:

“Gemeenten zijn gehouden invulling te geven aan de bij wet opgelegde compensatieplicht. Dat betekent dat de gemeente er zorg voor moet dragen dat er voorzieningen worden getroffen die er in voorzien dat de burger, als hij daarop is aangewezen, ondersteuning ontvangt.

De gemeente is er niet aan gehouden de ondersteuning aan haar burgers daadwerkelijk zelf te bieden. De gemeente sluit voor de levering van voorzieningen in natura contracten met (thuiszorg)aanbieders die de ondersteuning leveren. In de wet is de bepaling opgenomen dat de gemeente in het plan aangeeft welke maatregelen zij neemt om keuzevrijheid te bieden met betrekking tot de activiteiten van maatschappelijke ondersteuning.

Als burgers zelf een hulpverlener willen kiezen, kent het voorliggende wetsvoorstel de verplichting om de burger een voorziening anders dan in natura aan te bieden.

Burgers die van oordeel zijn dat zij niet of in onvoldoende mate gecompenseerd worden door de gemeenten, kunnen in bezwaar gaan en kunnen zich bij een in hun

⁸⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 3, blz. 4.

ogen negatieve beslissing tot de rechter wenden. In die zin is het recht op compensatie afdwingbaar.

De bestuursrechter toetst «vol» of met de door de gemeente aangeboden voorziening aan de compensatieplicht is voldaan (dat wil zeggen: de rechter toetst niet terughoudend, maar kijkt in het concrete geval naar de vraag of de gemeente de beperkingen van betrokkene voldoende heeft gecompenseerd; laatstelijk bijv. Centrale Raad van Beroep 10 december 2008).

De compensatieplicht ziet op de relatie tussen de gemeente en een individu en gaat niet over de relatie tussen gemeente en de (thuiszorg-) aanbieder.”⁸⁹

2.2 Op welke maatschappelijke activiteiten ziet het compensatiebeginsel?

Het compensatiebeginsel strekt ertoe een algemene plicht aan gemeenten op te leggen om beperkingen weg te nemen in de zelfredzaamheid op het gebied van het voeren van een huishouden, het zich verplaatsen in en rond de woning, het zich lokaal per vervoermiddel te verplaatsen en het ontmoeten van medemensen en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan⁹⁰.

Het compensatiebeginsel geeft gemeenten de verplichting om samen met de burger te bezien welke voorzieningen en hulpmiddelen nodig zijn om hindernissen weg te nemen die mensen ervaren bij het voeren van een huishouden, bij het ontmoeten van mensen of in het vervoer. Het compensatiebeginsel geldt ook ten aanzien van mantelzorgers. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het inzetten door de gemeente van huishoudelijke verzorging voor het geval de mantelzorger overbelast dreigt te raken⁹¹.

Onder zelfredzaamheid wordt in dit verband verstaan het lichamelijke, verstandelijke, geestelijke en financiële vermogen om zelf voorzieningen te treffen die deelname aan het normale maatschappelijke verkeer mogelijk maken.

Onder normale deelname aan het maatschappelijke verkeer wordt in ieder geval verstaan:

- het kunnen voeren van een huishouden;
- het normale gebruik van een woning;
- het zich in en om de woning kunnen verplaatsen;
- het zich zodanig kunnen verplaatsen dat aansluiting kan worden gevonden bij regionale, bovenregionale en landelijke vervoerssystemen;
- het kunnen ontmoeten van andere mensen en het aangaan en onderhouden van sociale verbanden om op die manier te kunnen deelnemen aan het lokale sociaal-maatschappelijk leven⁹².

2.3 Het compensatiebeginsel geldt slechts voor prestatievelden 4, 5 en 6 van de Wmo

⁸⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 4.

⁹⁰ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-1006, 30.131, nr. C, blz. 9.

⁹¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-1006, 30.131, nr. C, blz. 42.

⁹² Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-1006, 30.131, nr. C, blz. 9.

De compensatieplicht heeft géén betrekking op alle prestatievelden. De compensatieplicht heeft betrekking op personen bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 4, 5 en 6; dus op personen bedoeld in de prestatievelden 4⁹³, 5⁹⁴ en 6⁹⁵. In deze prestatievelden worden expliciet de volgende personen genoemd: mantelzorgers, vrijwilligers, mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en mensen met een psychosociaal probleem.

Dat is ook logisch omdat in de andere prestatievelden geen sprake is van beperkingen van personen die gecompenseerd kunnen worden. In de andere prestatievelden gaat het om het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid (prestatieveld 1), op preventie gerichte opvoedingsondersteuning (prestatieveld 2), informatie en advies (prestatieveld 3), het bieden van maatschappelijke opvang (prestatieveld 7), het bevorderen van OGGZ (prestatieveld 8) en het bevorderen van verslavingsbeleid (prestatieveld 9).⁹⁶

Richtlijn 2: voor de prestatievelden 4, 5 en 6 moet aan het compensatiebeginsel zijn voldaan.

2.4 De behoeften van kleine doelgroepen

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat niet voldoende is, indien een gemeente zich richt op het wensenpakket van een meerderheid van de bevolking:

“Zoals reeds bij de nota naar aanleiding van het verslag is aangemerkt, vindt de regering het belangrijk dat gemeenten zich vergewissen van de behoeften van de kleine doelgroepen. In het vierde lid van onderdeel 3 wordt een onderdeel toegevoegd, waarmee wordt bepaald dat in het plan wordt aangegeven op welke wijze gemeenten zich vergewissen van kleine doelgroepen.”⁹⁷ De regering verstaat hier doelgroepen onder die relatief klein in aantal binnen een gemeente wonen en die specifieke behoefte hebben⁹⁸.

Richtlijn 3: bij de uitwerking van het compensatiebeginsel moet de gemeente rekening houden met de behoeften van kleine doelgroepen.

2.5 Compensatiebeginsel en draagkracht

Het compensatiebeginsel is in de Wmo zo geregeld dat het de gemeente de nodige vrijheid laat bij het beoordelen van de draagkracht van een cliënt. Het ligt voor de hand dat de gemeente de term draagkracht op gelijke wijze invult als zij dat doet bij de eigenbijdrageregeling. De nog te ontwerpen eigenbijdrageregeling zal voor de gemeenten dus een richtsnoer vormen voor het beoordelen van iemands draagkracht. Waar het gaat om personen beneden de leeftijd van 18 jaar is de draagkracht van de ouders relevant gelet op de zorgplicht van ouders voor hun kinderen⁹⁹.

⁹³ Prestatieveld 4 luidt: “Het ondersteunen van mantelzorgers daar onder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarnemen, alsmede het ondersteunen van vrijwilligers”.

⁹⁴ Prestatieveld 5 luidt: “Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem”.

⁹⁵ Prestatieveld 6 luidt: “Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en het bevorderen van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer”.

⁹⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. E, blz. 20 en 21.

⁹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. 31, blz. 2.

⁹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. 35, blz. 61.

⁹⁹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, C, blz. 3.

2.6 Kan een burger kiezen voor een individuele voorziening in plaats van een collectieve voorziening?

De wetgever heeft deze vraag niet duidelijk bevestigend, maar ook niet duidelijk ontkennend beantwoord.

In principe kan de burger in bezwaar en beroep vragen om een individuele voorziening in plaats van een collectieve voorziening:

“De leden van de PvdA-fractie vragen verder hoe het compensatiebeginsel zich verhoudt tot collectieve regelingen rond bijvoorbeeld vervoer, preventie en welzijn. Zij veronderstellen dat de rechter elk individueel geval moet toetsen aan artikel 4 van het wetsvoorstel. Zij vragen verder hoe groot de kans is dat de rechter onderdelen van gemeentelijke verordeningen onverbindend verklaart wegens strijdigheid met artikel 4 en hoe voorkomen kan worden dat het gemeentelijke beleid ten aanzien van collectieve voorzieningen hierdoor ondergraven wordt.

Het wetsvoorstel onderscheidt collectieve en individuele voorzieningen. Voor beide categorieën geldt, dat het aanbod geëigend moet worden door overwegingen van compensatie van individuele beperkingen op het punt van de zelfredzaamheid en de normale deelname aan het maatschappelijke verkeer. Er is dus geen spanningsveld tussen compensatiebeginsel enerzijds en collectieve regelingen anderzijds. Als voorbeeld moge dienen de collectieve regelingen op het punt van het speciaal vervoer. Voor de regering is hierbij geen rol weggelegd, want de plannen en verordeningen behoeven niet voor toetsing aan haar te worden voorgelegd. Uiteraard staat in het geval van verschil in beoordeling tussen de burger en de gemeente van de noodzaak van compenserende voorzieningen, de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.”¹⁰⁰

Richtlijn 4: de gemeente moet bij de uitwerking van het compensatiebeginsel een keuze maken tussen collectieve en individuele voorzieningen.

2.7 Lokaal kwaliteitsbeleid

2.7.1 Algemeen

Voor die onderdelen die niet onder de Kwaliteitswet zorginstellingen vallen heeft elke gemeente de ruimte een eigen kwaliteitsbeleid te voeren. In het Wmo-plan geven gemeenten aan op wat voor manier zij het lokale kwaliteitsbeleid invulling willen geven¹⁰¹.

2.7.2 Kwaliteit en klanttevredenheidsonderzoek

In de Wmo is bepaald dat er jaarlijks een cliënttevredenheidsonderzoek moet plaatsvinden. De kwaliteitsbeoordeling van de voorzieningen komt daarin als vanzelfsprekend aan de orde¹⁰².

2.8 De één loket gedachte en de kwaliteit van de intake

De wijze waarop de éénloketgedachte wordt ingevuld verschillend van aard kan zijn (digitaal, fysiek, telefonisch). Belangrijk is dat de intaker goed op de hoogte is van de sociale kaart van de gemeente en de regio en dat hij in staat is om een vraag van

¹⁰⁰ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, C, blz. 9.

¹⁰¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, C, blz. 16.

¹⁰² Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, C, blz. 40.

een cliënt te verhelderen om hem goed te kunnen doorverwijzen naar de backoffice. De intaker moet in staat zijn om te achterhalen wat de ondersteuningsbehoefte is, dan wel naar iemand te kunnen doorverwijzen die over meer specialistische kennis beschikt. Het is aan de gemeenten om het opleidingsniveau van de loketmedewerkers te bepalen. Kleinere gemeenten zullen vaak gezamenlijk een lokaal loket oprichten. Op die manier kan ook daar gegarandeerd worden dat er voldoende deskundigheid aanwezig is.¹⁰³

Richtlijn 5: gemeenten moet de kwaliteit van de intake van het Wmo loket waarborgen.

1. De eisen aan de Individuele Maatschappelijke Ondersteuning (IMO)

3.1 Inleiding

De basis voor de IMO door gemeenten vormt artikel 6. In artikel 6 van de wet staat nu dat gemeenten de burger die aanspraak heeft op een individuele voorziening de keuze bieden tussen het ontvangen van een voorziening in natura of een hiermee vergelijkbaar persoonsgebonden budget (PGB), tenzij hiertegen overwegende bezwaren bestaan¹⁰⁴. Hiervan kan sprake zijn aan gevallen dat het zeer twijfelachtig is dat betrokkene een PGB of financiële tegemoetkoming besteedt aan datgene waarvoor het gegeven is¹⁰⁵.

Met betrekking tot collectieve voorzieningen van speciaal vervoer heeft de Tweede Kamer in het AO van 29 maart 2006 over Valys, uitgesproken, dat voorkomen moet worden dat het collectief vervoer gevaar loopt door artikel 6 Wmo en dat efficiencyoverwegingen onder «overwegende bezwaren» kunnen vallen voor mensen die met het collectief vervoer kunnen reizen¹⁰⁶.

3.2 De toegang tot een voorziening krachtens de Wmo: de indicatiestelling

3.2.1 Algemeen

Het is aan de gemeente zelf om de indicatiestelling te organiseren, maar deze dient altijd wel objectief en toetsbaar te zijn¹⁰⁷.

De eisen aan de indicatiestelling door gemeenten

Op grond van artikel 4, tweede lid, van de Wmo is een gemeente verplicht om bij het bepalen van het type voorziening dat iemand nodig heeft rekening te houden met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager.

Indien sprake is van een veranderde gezinssituatie en daardoor gewijzigde behoeften van de aanvrager dient de gemeente daarmee op grond van artikel 4 van de Wmo rekening te houden¹⁰⁸.

Richtlijn 6: de indicatiestelling dient objectief en toetsbaar te zijn.

3.2.2 De verhouding tussen de indicatiestelling tussen de AWBZ en de Wmo

De indicatiebesluiten die afgegeven worden in het kader van de AWBZ zullen steeds betrekking hebben op zorgvragen van verzekerden. De AWBZ is immers een zorgwet. Als er indicaties gesteld worden in het kader van de Wmo zullen die altijd betrekking hebben op vormen van maatschappelijke ondersteuning van de burger.

¹⁰³ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, C, blz. 47.

¹⁰⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 795, nr. 3, blz. 4.

¹⁰⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. 31, blz. 3.

¹⁰⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. C, blz. 40.

Het is dus niet zo dat de ene indicatie vooraf gaat aan de andere indicatie. Burgers kunnen zowel een indicatie voor zorg als een indicatie voor maatschappelijke ondersteuning naast elkaar ontvangen.

De leden van de CDA-fractie vragen waar de grens ligt tussen AWBZ en Wmo gelet op de praktijkervaring dat persoonlijke verzorging en huishoudelijke zorg vaak tegelijkertijd worden verstrekt.

Persoonlijke verzorging betreft de verzorging van de cliënt zelf, zoals wassen, medicijnen klaarzetten en steunkousen aantrekken, terwijl huishoudelijke verzorging beperkt blijft tot het verrichten van huishoudelijke taken. Er is dus sprake van een helder onderscheid tussen beide functies¹⁰⁹.

3.2.3 Zogenaamde 'respijtzorg' in de AWBZ

Respijtzorg in het kader van de AWBZ is er op gericht een mantelzorger tijdelijk te ontlasten wanneer deze overbelast dreigt te raken. Professionals nemen dan de mantelzorg over. Het kan daarbij gaan om verschillende AWBZ-functies. AWBZ-cliënten kunnen een beroep doen op persoonlijke verzorging uit de AWBZ als mantelzorgers niet langer in staat zijn om die hulp te bieden.

Het begrip respijtzorg kent de Wmo als zodanig niet. Wel is er het prestatieveld ondersteuning van de mantelzorg op basis waarvan gemeenten arrangementen zullen treffen om mantelzorgers te ondersteunen. Uiteraard is het wel zo dat cliënten een beroep kunnen doen op hulp bij het huishouden in het kader van de Wmo als mantelzorgers niet langer in staat zijn om deze hulp te bieden. Deze lijn is in overeenstemming met hetgeen met de Tweede Kamer is gewisseld.¹¹⁰

3.2.4 De overgang van AWBZ naar Wmo

De overgang heeft de wetgever toegelicht aan de hand van de opname in een verpleeghuis (AWBZ) naar behandeling thuis (Wmo):

“De leden van de VVD-fractie vragen hoe de indicatie (voor huishoudelijke zorg) verloopt bij de overgang van intramuraal (AWBZ-regime) naar extramuraal (Wmo-regime).

Als iemand tijdelijk in een instelling is opgenomen en daarna terugkeert naar huis en nog steeds aangewezen is op hulp bij het huishouden zal deze ondersteuning door de gemeente geleverd kunnen worden.”¹¹¹

3.2.5 De communicatie naar de burger van het onderscheid tussen AWBZ en Wmo

Voor vragen die betrekking hebben op maatschappelijke ondersteuning zal de burger zich wenden tot de gemeente. Als blijkt dat de vraag van de burger geen betrekking heeft op maatschappelijke ondersteuning maar op zorg zal de burger verwezen

¹⁰⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 13.

¹⁰⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 17.

¹⁰⁹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. C, blz. 4 en 5.

¹¹⁰ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. E, blz. 13.

¹¹¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. C, blz. 29.

worden naar de AWBZ. Het is om die reden dat het CIZ gevraagd is te participeren in het lokale loket¹¹².

Gemeenten zijn verplicht om de afstemming tussen AWBZ en Wmo op een adequate manier vorm te geven¹¹³.

Richtlijn 7: gemeenten moeten de afstemming tussen AWBZ en Wmo op een adequate manier vormgeven.

3.2.6 De rechtsgang bij indicatiestelling voor de AWBZ en Wmo

Voor de AWBZ ligt de verantwoordelijkheid voor de indicatiestelling bij het CIZ. Tegen het indicatiebesluit van het CIZ kan in bezwaar gegaan worden bij het CIZ. Vervolgens kan tegen de beschikking op bezwaar van het CIZ in beroep gegaan worden bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Beschikkingen op grond van de AWBZ worden getoetst aan het wettelijk AWBZ-kader.

Bij de Wmo is de gemeente verantwoordelijk en wordt getoetst aan de gemeentelijke verordeningen en het Wmo-kader¹¹⁴. Voor individuele voorzieningen moeten gemeenten altijd een beschikking afgeven¹¹⁵. Hier geldt bezwaar bij de gemeente, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep¹¹⁶. In de (toekennings)beschikking die de gemeente naar aanleiding van een aanvraag opstelt dient de toe- of afwijzing in voldoende mate te worden gemotiveerd. Het indicatieadvies kan daarvan onderdeel uitmaken.

De afstemming tussen de indicatiebesluiten van het CIZ en de indicatieadviezen in het kader van de Wmo vindt plaats in het lokale loket¹¹⁷.

3.2.7 De norm voor de rechter bij de toetsing van het compensatiebeginsel

De regering is van oordeel dat de compensatieplicht, zoals opgenomen in artikel 4, inderdaad gezien dient te worden als een normatief toetsingskader.

Artikel 4 verplicht gemeenten voorzieningen te treffen ter compensatie van de beperkingen die een persoon als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 4, 5 en 6 ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie, die hem in staat stellen een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan. Gemeenten zijn dus verplicht in het kader van artikel 4 voorzieningen te treffen. Anderzijds hebben gemeenten een ruime mate van vrijheid ten aanzien van de wijze waarop zij daar invulling aan geven.

Het is mogelijk dat personen menen recht te kunnen maken op een bepaalde voorziening en zich daarbij beroepen op hun specifieke beperkingen in zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie en op de wettelijke norm dat die beperkingen door de gemeente gecompenseerd dienen te worden. Aangenomen dient te worden dat de desbetreffende beperkingen op verschillende wijzen

¹¹² Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. C, blz. 13.

¹¹³ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. E, blz. 12 en 29.

¹¹⁴ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. C, blz. 13.

¹¹⁵ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. C, blz. 47.

¹¹⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. C, blz. 13.

¹¹⁷ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. C, blz. 47.

gecompenseerd kunnen worden. Dit geeft gemeenten beleidsvrijheid bij de invulling ervan. Als in een dergelijk geval de kwestie aan de Centrale Raad van Beroep wordt voorgelegd, dan zal dit college afwegen in hoeverre, in de desbetreffende individuele situatie, met de toegepaste beleidsvrijheid van de gemeenten de compensatieplicht in voldoende mate is ingevuld.¹¹⁸

3.3 De eisen aan de gemeenten bij het verstrekken van de IMO

Het college van burgemeester en wethouders moet personen die een aanspraak hebben op een individuele voorziening de keuze bieden tussen:

- het ontvangen van een voorziening in natura of;
- het ontvangen van een daarmee vergelijkbare en toereikende voorziening anders dan in natura¹¹⁹.

De voorziening anders dan in natura kan een persoonsgebonden budget of een financiële vergoeding zijn¹²⁰. In de kern is het een onderscheid tussen voorzieningen in natura en voorzieningen anders dan in natura het wel of niet zelf regelen van de voorziening door de burger¹²¹.

3.4 De voorzieningen in natura

3.4.1 Eisen aan voorzieningen in natura

Bij een individuele voorziening in natura regelt de gemeente, bij voorkeur via de inzet van derden, zoals is opgenomen in artikel 10 van de Wmo, de voorziening voor de burger. De burger is uitsluitend de ontvanger van de voorziening en wordt niet geconfronteerd met lasten of verplichtingen, voortvloeiend uit het ontvangen van de individuele voorziening¹²².

Een voorziening in natura houdt dan ook in 'dat degene die hem of haar de voorziening levert, veelal een door de gemeente gecontracteerde derde, de burger niet kan belasten met werkgever- of opdrachtgeverschap.¹²³ De voorziening anders dan in natura moet vergelijkbaar en toereikend met de voorziening in natura, zodat de burger zijn compensatie zelf kan regelen. Dit geldt voor zowel het pgb als de financiële vergoeding.¹²⁴

De wetgever schrijft niet voor wat het precieze bedrag van een voorziening anders dan in natura zou moeten zijn¹²⁵.

Bij de voorziening in natura is het opnemen van de geïnformeerde toestemming van de burger¹²⁶ niet direct noodzakelijk en zou leiden tot extra bureaucratie¹²⁷.

¹¹⁸ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. E.

¹¹⁹ Vgl. artikel 6, derde lid, WMO.

¹²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 795, nr. 3, blz. 4.

¹²¹ Vgl. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 795, nr. 8, blz. 2.

¹²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 795, nr. 3, blz. 4.

¹²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 795, nr. 3, blz. 5.

¹²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 795, nr. 8, blz. 6.

¹²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 795, nr. 3, blz. 6.

¹²⁶ Met geïnformeerde toestemming wordt bedoeld dat de burger geïnformeerd is over de keuzemogelijkheden en de voor- en nadelen, RKC.

¹²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 795, nr. 8, blz. 2.

Richtlijn 8: de voorzieningen anders dan in natura moeten vergelijkbaar en toereikend zijn met de voorzieningen in natura.

3.4.2 De verplichtingen van gemeenten bij voorzieningen in natura¹²⁸

Kiest een burger voor een voorziening in natura, dan dient de gemeente er zorg voor te dragen dat aan de burger deze voorziening ook wordt verstrekt. Daartoe gaat de gemeente bij voorkeur een rechtsbetrekking aan met degene die de voorziening aan de burger levert, bijvoorbeeld voor een rolstoel. De leverancier verstrekt de individuele voorziening in natura aan de burger namens de gemeente, zonder dat tussen de burger en de leverancier een rechtsbetrekking tot stand komt.

Hetzelfde principe geldt indien een burger is aangewezen op dienstverlening door derden bij een voorziening in natura: de gemeente dient ervoor te zorgen dat een door de gemeente gecontracteerde dienstverlener bij de burger de voorziening in natura levert en namens de gemeente en op kosten van de gemeente de bij besluit toegekende dienst verleent.

Een constructie dat een door de gemeente gecontracteerde aanbieder voor hulp bij het huishouden naar de burger een alfahulp stuurt, voldoet hier niet aan.

Kiest een burger, die een aanspraak heeft op een individuele voorziening, voor een voorziening in natura, dan dient de gemeente hem deze voorziening te geven, zonder dat de burger met enige werkgevers- of opdrachtgeverslast wordt opgezadeld¹²⁹.

Richtlijn 9: bij voorzieningen in natura mag de burger niet met werkgevers- of opdrachtlasten worden geconfronteerd.

3.5 De voorzieningen anders dan in natura

3.5.1 Eisen aan voorzieningen anders dan in natura

Bij de individuele voorziening anders dan in natura dient de burger begrijpelijke informatie van de gemeente te ontvangen, zodat hij ook daadwerkelijk een bewuste keuze kan maken. In het wetsvoorstel wordt die duidelijkheid geboden door deze keuzes naast elkaar te zetten. Bijvoorbeeld bij de hulp in het huishouden wordt zo voor de burger (maar ook voor de andere betrokkenen, zoals de thuiszorgmedewerkers, de alfahulpen, de aanbieders en de gemeenten) duidelijk op welke wijze de aanspraak op hulp bij het huishouden tot gelding kan worden gebracht en wie in welke situatie welke rol vervult¹³⁰.

Richtlijn 10: de gemeente moet de burger over de Wmo voorzien van begrijpelijke informatie.

3.5.2 Keuze tussen PersoonsGebondenBudget (PGB) en financiële vergoeding aan burger of aan derden¹³¹

De gemeente dient bij de voorziening anders dan in natura de burger de keuze tussen zowel het persoonsgebonden budget als de financiële vergoeding aan te bieden.

¹²⁸ Vgl. artikel 6, tweede lid, WMO.

¹²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 3, blz. 9 en 10. Zie ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 1.

¹³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 3, blz. 4 en 5.

¹³¹ Vgl. artikel 6, eerste lid, WMO.

De voorziening anders dan in natura is een gelijkwaardig alternatief¹³² waarmee een burger de individuele voorziening, bijvoorbeeld een hulpmiddel of hulp bij het huishouden, zelf kan inkopen. De gemeente dient een vergelijkbare en toereikende voorziening anders dan in natura vast te stellen. Dat geldt zowel voor het pgb als de financiële vergoeding¹³³.

Keuze tussen natura en anders dan in natura per 1 januari 2010

Na de voorgestelde wetwijziging – waarschijnlijk gaat deze per 1 januari 2010 – moeten gemeenten de keuze bieden tussen voorzieningen in natura en voorzieningen niet in natura. Het doel van dit wetsvoorstel is dat voor betrokkenen wordt verduidelijkt wat onder natura valt en wat niet.

Het wetsvoorstel is hierop aangepast: in plaats van de drieweg bij de individuele voorziening, namelijk natura, financiële vergoeding en PGB, wordt in het wetsvoorstel een tweeweg, bestaande uit de individuele voorziening in natura en de individuele voorziening niet in natura voorgesteld¹³⁴.

De gemeente dient de burger een keuze te bieden tussen een voorziening in natura of een voorziening anders dan in natura, tenzij overwegende bezwaren bestaan om iemand een voorziening anders dan in natura te geven¹³⁵.

De voorziening anders dan in natura kan een persoonsgebonden budget of een financiële vergoeding zijn¹³⁶. De voorziening anders dan in natura is vergelijkbaar met een voorziening in natura en toereikend, zodat de burger zelf kan regelen en kan voldoen aan de minimale wettelijke verplichtingen¹³⁷.

Richtlijn 11: de gemeente moet de keuze bieden tussen een voorziening in natura en een voorziening niet in natura.

3.5.3 PGB en mantelzorg, welzijnsactiviteiten en woningaanpassingen

Mantelzorgers

Het PGB wordt altijd verstrekt aan hulpvragers. De hulpvrager is vervolgens vrij om het PGB aan te wenden bij welke hulpaanbieder dan ook. Het is in principe dus mogelijk om met behulp van het pgb een mantelzorger te betalen¹³⁸. Bij de indicatiestelling wordt eerst de behoefte aan zorg of ondersteuning objectief vastgesteld. De gemeenten zullen op basis van hun verordeningen protocollen opstellen waarmee die objectieve vaststelling kan gebeuren. Pas als die behoefte objectief vastgesteld is kan er aan de burger gevraagd worden of er mantelzorg aanwezig is. Als dat het geval is en de burger er voor kiest een deel van de ondersteuning via mantelzorg te ontvangen hoeft dat gedeelte van de ondersteuning niet door een professional geleverd te worden¹³⁹.

Welzijnsactiviteiten

Voor welzijnsactiviteiten is het niet altijd mogelijk een pgb te verlenen omdat het veelal algemene voorzieningen zijn. Zo zijn buurthuizen gewoon kosteloos toegankelijk en dus niet te vertalen naar een PGB.

Woningaanpassingen

¹³² De pgb tarieven zijn gebaseerd op 75% van de zorg in natura tarieven. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. 35, blz. 51.

¹³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31.795, nr. 3, blz. 4 en 5.

¹³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31.795, nr. 4, blz. 4, nr. 2a.

¹³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31.795, nr. 3, blz. 5.

¹³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31.795, nr. 3, blz. 4.

¹³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31.795, nr. 3, blz. 10.

¹³⁸ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, C, blz. 5.

¹³⁹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, C, blz. 30.

Persoonsgebonden budgetten kunnen tevens verstrekt worden voor woningaanpassingen in de eigen woning. Dit PGB wordt dan op basis van een plan en bestek uitgekeerd aan de eigenaar van de woning¹⁴⁰.

3.5.4 Motiveringsplicht gemeente bij weigering voorziening anders dan in natura

De regering benadrukt dat indien een burger expliciet vraagt om een individuele voorziening anders dan in natura en de gemeente dit weigert en een individuele voorziening in natura toekent, er sprake is van een besluit waartegen de burger bezwaar kan aantekenen. De gemeente zal gelet op artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht deugdelijk dienen te motiveren waarom in dat geval overwegende bezwaren bestaan tegen de toekenning van een individuele voorziening anders dan in natura¹⁴¹.

3.5.5 Tariefbepaling

Algemeen

Bij de tariefbepaling van zowel het PGB als de financiële vergoeding draagt de gemeente er zorg voor dat er vergelijkbare hulp aan de voorziening in natura kan worden ingekocht¹⁴². Tegelijkertijd is de gemeente er aan gehouden een toereikend bedrag te verstrekken dat het mogelijk maakt de ondersteuning te kunnen inkopen¹⁴³.

Burgers dienen in alle vrijheid te kunnen kiezen voor de individuele voorziening die het beste past bij hun situatie en bij hun voorkeur¹⁴⁴. Als een burger kiest voor een pgb, is het mogelijk daarvoor een alfahulp in te schakelen¹⁴⁵. De financiële vergoeding is uitsluitend bedoeld voor het inhuren van een alfahulp voor de hulp bij het huishouden¹⁴⁶.

Tariefstelling: Hogere financiële vergoeding vereist bij hulp op meer dan drie dagen per week

Wanneer een burger meer dan drie dagen per week hulp nodig heeft en een alfahulp niet ingezet kan worden, kan de burger kiezen voor een werknemer.

In dat geval is de burger wel volledig werkgever en dient de burger ook de sociale premies te betalen. Dit betekent dat dan het PGB hoger zal moeten zijn dan de financiële vergoeding omdat de burger meer kosten maakt¹⁴⁷.

Richtlijn 12: het PGB moet rekening houden met de hogere lasten indien de huishoudelijke hulp de drie dagen per week overschrijdt.

3.5.6 Kwaliteit en continuïteit van de voorzieningen

De kwaliteit van de individuele voorziening anders dan in natura (PGB of financiële vergoeding) is in beginsel een zaak van de burger¹⁴⁸. Indien de burger de keuze maakt voor een alfahulp of zelfstandige, dan is de burger verantwoordelijk als werkgever dan wel opdrachtgever en daarmee voor de kwaliteit en continuïteit¹⁴⁹.

¹⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 20.

¹⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 15.

¹⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 6.

¹⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 6 en p. 7.

¹⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 3, blz. 4 en 5.

¹⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 6.

¹⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 9.

¹⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 15.

¹⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 10.

¹⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 12.

3.5.7 Inschakeling derden

Algemeen

Naast het PGB bestaat echter de mogelijkheid dat de burger van het college op andere wijze een bedrag kan ontvangen of dat een derde van de gemeente een bedrag ontvangt voor een individuele voorziening voor de burger¹⁵⁰.

De mogelijkheid tot bemiddeling het inschakeling van derden

Het tot stand brengen van een overeenkomst tussen de burger en degene – alfahulp of zelfstandige – die zorg gaat verlenen kan geschieden met behulp van een bemiddelaar. Bemiddeling is uitsluitend mogelijk bij de voorziening anders dan in natura. De bemiddelingsovereenkomst is wettelijk geregeld in afdeling 3 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Bij bemiddeling gaat het om het samenbrengen van partijen. De burger kan een derde, bijvoorbeeld een door de gemeente gecontracteerd bemiddelingsbureau, opdracht geven om voor hem een alfahulp of zelfstandige te zoeken. De burger is de derde daarvoor een vergoeding verschuldigd. De gemeente kan ervoor kiezen om deze vergoeding aan de burger te betalen of de vergoeding kan ten koste gaan van het bedrag dat de burger van de gemeente ontvangt (in welk geval de gemeente het aan de bemiddelaar uit te betalen bedrag namens de burger uitbetaalt).

Nadat de derde een overeenkomst tussen de burger en de alfahulp of zelfstandige tot stand heeft gebracht, eindigt de bemiddeling. Vanaf dat moment zijn de betrokken partijen de burger en de alfahulp of zelfstandige.¹⁵¹

Ook een gemeente kan een burger deze diensten aanbieden door voor de bemiddeling een contract met een derde af te sluiten. Deze derde is dan bemiddelaar tussen de burger en bijvoorbeeld een alfahulp of zelfstandige zonder personeel. Bij deze bemiddeling dient de derde, bijvoorbeeld een aanbieder van maatschappelijke ondersteuning, zich te houden aan de vigerende wet- en regelgeving.¹⁵²

De keuze tussen een alfahulp en zelfstandige bij voorzieningen anders dan om niet

Inherent aan de voorziening anders dan in natura is dat de burger zelf bepaalt of hij een alfahulp wil of liever een zelfstandige. Deze keuze zal gevolgen hebben voor het soort overeenkomst dat tussen de burger en de alfahulp of de zelfstandige tot stand komt. Als de burger een overeenkomst sluit met een alfahulp, dan zal een arbeidsovereenkomst tot stand komen. Sluit de burger een overeenkomst met een zelfstandige, dan komt een overeenkomst van opdracht tot stand¹⁵³.

Verskil in rechtsgevolgen tussen de zorgverlener/alfahulp en de zorgverlener/zelfstandige

Het is juist dat een alfahulp onder het belastingregime van de Regeling dienstverlening aan huis valt. Dat wil zeggen dat de burger bij uitbetaling van de alfahulp geen loonheffing hoeft in te houden en dat die hulp zelf jaarlijks de inkomsten met een belastingaangifte moet verantwoorden, waarbij het inkomen als «resultaat overige werkzaamheden» wordt gekwalificeerd. Een zelfstandige daarentegen verantwoordt zijn inkomen op zijn belastingaangifte als «winst uit onderneming».

Een zelfstandige verricht werkzaamheden voor een particuliere opdrachtgever of een bedrijf. De opdrachtgever en de zelfstandige sluiten een overeenkomst van opdracht. De opdrachtgever heeft geen gezag over de zelfstandige. Deze bepaalt zelf hoe hij of zij de werkzaamheden verricht.

¹⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 3, blz. 11.

¹⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 11.

¹⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 3, blz. 6.

¹⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 11.

De alfahulp is een werknemer met een bijzondere status. De alfahulp kan alleen in dienst zijn van een burger. De burger is de werkgever van de alfahulp.

Op de arbeidsrelatie is het arbeidsovereenkomstenrecht van toepassing, uitgezonderd de sociale zekerheids- en ontslagbepalingen. De alfahulp mag niet meer dan 3 dagen per week voor dezelfde burger werkzaam zijn. Indien dit dagencriterium wordt overschreden, wordt de bijzondere alfahulparbeidsovereenkomst een «gewone» arbeidsovereenkomst waar het arbeidsrecht volledig op van toepassing is¹⁵⁴.

3.5.8 Het afleggen van financiële verantwoording

De gemeente bepaalt of en op welke wijze er zowel bij het PGB als de financiële vergoeding door burger verantwoording moet worden afgelegd¹⁵⁵.

Richtlijn 13: de gemeente moet financiële verantwoording van de burger aan de gemeente regelen voor de ontvangen PGB of financiële vergoeding.

3.5.9 Informatieplicht gemeente bij voorzieningen anders dan in natura

De gemeente dient er redelijkerwijs zeker van te zijn dat een burger zich bewust is van alle rechten en plichten die de keuze voor ondersteuning in een voorziening anders dan in natura (een financiële vergoeding of een PGB), met zich meebrengt. Daartoe is een wettelijke informatieverplichting van de gemeente jegens de burger opgenomen, die waarborgt dat sprake is van een geïnformeerde keuze van de burger. Die informatieverstrekking is vormvrij. De gemeente kan de wijze waarop zij informatie wil verschaffen zelf nader invullen¹⁵⁶. Hoe de gemeente uiteindelijk de informatie verschafft, is aan de gemeente¹⁵⁷.

Richtlijn 14: de gemeente dient de burger bij voorzieningen anders dan in natura van die informatie te voorzien die nodig is om onderbouwd zijn keuze te kunnen bepalen (zogenaamde geïnformeerde toestemming).

3.6 Mogelijkheid tot heffen eigen bijdrage bij voorzieningen in natura en bij voorzieningen anders dan in natura

3.6.1 Algemeen

De gemeenteraad kan, evenals voor de voorziening in natura, in zijn verordening opnemen dat een burger, die ouder is dan 18 jaar en die een individuele voorziening anders dan in natura ontvangt een eigen bijdrage is verschuldigd¹⁵⁸. Waar het gaat om personen beneden de leeftijd van 18 jaar is de draagkracht van de ouders relevant gelet op de zorgplicht van ouders voor hun kinderen. Personen beneden de leeftijd van 18 jaar zijn niet zelf bijdrageplichtig¹⁵⁹.

3.6.2 Inkomensafhankelijkheid Wmo-voorzieningen

Hier moet onderscheid worden gemaakt tussen de eigen bijdrage per voorziening en het inkomensafhankelijke maximum eigen bijdrage. Het eerste betreft een vast bedrag per voorziening ter keuze van de gemeente. Bij het vaststellen van het

¹⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 11.

¹⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 8, blz. 6.

¹⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 3, blz. 6.

¹⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 3, blz. 7.

¹⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 3, blz. 11.

¹⁵⁹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. C, blz. 39.

tweede, kan de gemeente, binnen de daarvoor gegeven kaders een inkomensafhankelijk maximum stellen aan de totale door iemand voor de Wmo-voorzieningen te betalen eigen bijdrage. De gemeentelijke regeling mag een marginaal tarief kennen van hoogstens 15%. Gemeenten kunnen echter ook kiezen voor een lager marginaal tarief, of geen inkomensafhankelijk tarief.¹⁶⁰

3.6.3 Bijzondere bijstand als sluitstuk

Gemeenten hebben het instrument van de bijzondere bijstand om eventuele probleemgevallen van cliënten die de eigen bijdrage Wmo niet kunnen betalen, tegemoet te komen¹⁶¹.

Richtlijn 15: gemeenten moeten voorzien in bijzondere bijstand voor cliënten die hun eigen bijdrage Wmo niet kunnen betalen.

2. Specifieke vormen van individuele voorzieningen

4.1 Woonvoorzieningen/woonaanpassingen

Tenzij bij de in artikel 4 genoemde algemene maatregel van bestuur wordt bepaald dat de gemeente dient zorg te dragen voor het verlenen van woonvoorzieningen, is de gemeente vrij in de keuze om al of niet woonvoorzieningen te verlenen.

Het tweede lid van artikel 16 bepaalt echter dat, áls de gemeente daartoe besluit, een financiële tegemoetkoming ter zake wordt verleend aan de eigenaar van de woonruimte. Dit lid komt overeen met artikel 5, derde lid, van de WVG en hangt nauw samen met artikel 7:255 Burgerlijk Wetboek betreffende de doorberekening van het deel van de kosten van de woningaanpassing waarvoor geen financiële tegemoetkoming is verleend, door de verhuurder in de huur.

Het derde lid van dit artikel sluit aan bij hetgeen op dit moment bepaald is in artikel 5, vierde lid, van de WVG. Met het derde lid wordt beoogd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen min of meer vergelijkbaar met regels die nu zijn opgenomen in de Regeling inzake financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen WVG. Met name wordt gedacht aan regels waarbij wordt bepaald dat wat verschuldigd is aan eigen bijdrage en aan eigen aandeel in de kosten van een voorziening waarvoor een financiële tegemoetkoming wordt verleend, niet meer bedraagt dan een bepaald deel van het inkomen¹⁶².

Het is zeer wel denkbaar dat de gemeente in plaats van een investering in een woning een geschikte woning aanbiedt, mits daarmee natuurlijk geen geweld wordt aangedaan aan de sociale omgeving van betrokkene¹⁶³.

4.2 Autoaanpassingen

Voor zowel de woningaanpassingen als voor aanpassingen aan de auto geldt dat gemeenten deze voorziening ook in de Wmo kunnen blijven verlenen¹⁶⁴.

5.1 Hulp in het huishouden: verschil tussen PGB en financiële vergoeding

¹⁶⁰ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. C, blz. 53.

¹⁶¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. C, blz. 53.

¹⁶² Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 131, nr. 3, blz. 35.

¹⁶³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 131, nr. 35, blz. 59.

¹⁶⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 131, nr. 29, blz. 77.

Het PGB wordt vooraf door gemeenten aan de burger verstrekt en kan besteed worden aan bijvoorbeeld een rolstoel of hulp bij het huishouden. De financiële vergoeding is bedoeld voor hulp bij het huishouden uitgevoerd door een alfahulp. De hoogte van een PGB en de hoogte van een financiële vergoeding kunnen verschillen. Bij de financiële vergoeding is sprake van een arbeidsovereenkomst met een alfahulp. Daardoor heeft de burger de verplichting om tenminste het minimumloon te betalen. Bij het PGB hoeft geen sprake te zijn van een arbeidsovereenkomst onder de regeling dienstverlening aan huis.¹⁶⁵

5.2 Vervoersvoorzieningen

Alle voorzieningen die onder de WVG vielen, zijn overgegaan naar de Wmo. De gemeenten zullen dus vervoersvoorzieningen blijven verlenen. Op welke wijze deze voorziening wordt verleend, is echter aan de betrokken gemeente.¹⁶⁶

Samenvattend

De 15 richtlijnen zijn de wettelijke eisen waaraan het Wmo-beleid van de gemeente Bergen moet voldoen.

¹⁶⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nr. 3, blz. 6.

¹⁶⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.131, nr. 35, blz. 59.

Bijlage 2 Lijst met gesproken personen

Ambtenaren:

Dhr.Th.A.M. Vale: senior beleidsmedewerker Welzijn/

Projectleider WMO

Mw. K.J. Hoek: 1^{ste} medewerkster Zorgplusloket

Mw. N. Dölle: beleidsmedewerkster Welzijn (tijdelijke inhuur)

Wmo-adviesraad: Vragen en normenkader voorgelegd aan de Wmo-adviesraad

Bijlage 3 Gebruikte documenten en literatuur

Artikel Noordhollands Dagblad, Zorgbelang: deelt sterren uit, februari 2010, www.sterrenzorg.nl.

Beleidsnota Individuele Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Bergen 2008 plus 11 bijlagen.

Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid gemeente Bergen 2008- 2011, plus bijlagen.

Benchmark Wmo gemeente Bergen 2008, SGBO

Benchmark Wmo gemeente Bergen 2009, SGBO, incl. vragenlijst

Diversen documenten, gesprekken en mailwisselingen met ambtenaren van de gemeenten Bergen, waaronder nota Samen leven, samen doen, Plan van aanpak doorontwikkeling Wmo Gemeenten Bergen, Concept november 2009.

Eerste kamer, notulen 2005-2006

Folder " Op stap met Valys, bovenregionaal vervoer voor reizigers met een mobiliteitsbeperking

Handreiking Prestatiesgegevens Wmo, augustus 2007, versie 2

Jaarstukken 2009

Kwaliteitsmonitor Wmo Hulp bij het Huishouden, Noord Holland - Noord, Q-Consult , juni 2008

Nulmeting Maatschappelijke Ondersteuning Bergen 2007

Q consult, Kwaliteitsmonitor Wmo hulp bij het huishouden, Noord -Holland Noord

Rapport " Op weg met de Wmo", SCP januari 2010

Programmabegroting 2010

Rekenkamercommissies:

Gemeente Wageningen " Meer oog voor elkaar" , onderzoek naar het Wmo-beleid , december 2009.

Gemeenten Zaltbommel, Teylingen en Venlo, onderzoeken naar Wmo-beleid, 2007-2009

Tweede kamer, notulen 2008-2009.

SGBO, aard en omvang Wmo-doelgroep juni 2006

Verordening individuele maatschappelijke ondersteuning 2008

Wet op de Jeugdzorg

www.invoeringwmo.nl

www.minbzk.nl/117245/begrotingsanalyse_4