



De raad van de gemeente Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van --	uw kenmerk --	ons kenmerk --	datum 7 september 2017
behandeld door P.B. Nieuwenhuis	doorkiesnummer 14-0320	bijlagen --	dossiernummer --
onderwerp Aanbieding en samenvatting van het rapport 'Schoon Genoeg?' Het effect van huishoudelijke ondersteuning in het dagelijks leven van Lelystadse burgers.			pr-nummer --

Geachte raad,

De rekenkamer Lelystad heeft het genoegen u hierbij haar rapport aan te bieden van haar onderzoek naar het effect van huishoudelijke ondersteuning in het dagelijks leven van Lelystadse burgers. In deze aanbiedingsbrief lichten we in het kort toe, waar het onderzoek over gaat en wat de uitkomsten zijn.

Inleiding

Per 1 januari 2015 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2007 vervangen door de Wmo 2015. Onder de nieuwe wet is huishoudelijke ondersteuning een 'maatwerkvoorziening' geworden. De gemeente Lelystad kijkt eerst naar wat hulpbehoevende inwoners nog zelf en met hulp uit hun omgeving kunnen opvangen. Pas daarna komt de Wmo voorziening huishoudelijke ondersteuning eventueel in beeld. Per saldo komen er onder de Wmo 2015 minder mensen in aanmerking voor huishoudelijke ondersteuning. Ook is de ondersteuning soberder geworden. Zo wordt in Lelystad onder huishoudelijke ondersteuning alleen nog schoonmaak aangeboden.

De rekenkamer Lelystad heeft onderzoek gedaan naar de huishoudelijke ondersteuning die onder de Wmo 2015 in Lelystad wordt geleverd. Wij zijn nagegaan of het beleid van de gemeente aansluit bij wat er nodig is om inwoners op een verantwoorde manier langer zelfstandig thuis te laten wonen. Ook hebben we onderzocht of de gemeente voldoende regie en toezicht houdt op de huishoudelijke ondersteuning en op de keten van daarbij betrokken instanties.

De belangrijkste ketenpartners zijn:

- De **sociale wijkteams** (van Stichting Welzijn). Hier kunnen inwoners die hulp nodig hebben bij het huishouden zich melden. Er volgt dan een 'keukentafelgesprek' met de cliënt waarin het wijkteam zich een beeld vormt van de ondersteuningsbehoefte. Het wijkteam stelt aansluitend een ondersteuningsplan op. Als daaruit blijkt dat huishoudelijke ondersteuning nodig is, kan de cliënt zich wenden tot een zorgaanbieder.
- De **zorgaanbieders**. Deze overleggen met hun cliënten welke schoonmaakwerkzaamheden met welke frequentie worden uitgevoerd om het huis in overeenstemming met de norm 'schoon en leefbaar' te krijgen. Deze werkzaamheden worden vastgelegd in een werkplan.
- Het **college van B&W**. Hier kan de cliënt op basis van het werkplan van zijn/haar zorgaanbieder een aanvraag doen voor een maatwerkvoorziening. Het college geeft daarna een beschikking af met een toe- of afwijzing. Het werkplan maakt deel uit van de beschikking.

Wij zijn voor elke fase in de keten nagegaan hoe deze in Lelystad verloopt.

Onderzoeksuitkomsten per fase van de keten

Aanmelding: verplichte formele cliëntondersteuning vaak niet aangeboden

De Wmo 2015 schrijft voor dat iedereen die behoefte heeft aan huishoudelijke ondersteuning zich kan aanmelden via een laagdrempelig proces. Hieraan voldoet Lelystad. De wet schrijft daarnaast voor dat een cliënt voorafgaand aan het keukentafelgesprek gratis onafhankelijke cliëntondersteuning aangeboden krijgt. Aan deze plicht voldoet Lelystad in onvoldoende mate. Geen van de door ons geïnterviewde cliënten was ingelicht over de beschikbaarheid van professionele cliëntondersteuning.

Keukentafelgesprek en ondersteuningsplan: niet alle verplichte aspecten komen aan bod

Wij hebben de indruk dat de meeste keukentafelgesprekken qua sfeer correct verlopen. Het gesprek wordt echter gevoerd aan de hand van een GGD-formulier dat niet alle wettelijk verplichte onderwerpen bevat. Zo ontbreken aspecten als de voorkeuren en behoeften van de cliënt, de beschikbaarheid van mantelzorg en (de hoogte van) de eigen bijdrage die cliënten moeten betalen. Deze verplichte onderdelen worden daardoor vaak niet geregistreerd in het ondersteuningsplan.

Werkplan van de zorgaanbieder: onvoldoende aandacht voor individuele situatie cliënt

Er blijkt in de praktijk weinig samenhang te bestaan tussen het ondersteuningsplan van het sociale wijkteam en het werkplan van de zorgaanbieder. De zorgaanbieder maakt, los van het ondersteuningsplan, een eigen inschatting van het benodigde aantal uren schoonmaak en de benodigde werkzaamheden. De zorgaanbieder bepaalt in de praktijk in belangrijke mate welke hulp er feitelijk wordt verleend. Dit staat op gespannen voet met diverse rechterlijke uitspraken, waaruit blijkt dat zorgaanbieders niet de hoeveelheid professionele hulp mogen vaststellen die een cliënt krijgt.

Officiële ondersteuningsaanvraag en beschikking: rechtsbescherming onder druk

In de Wmo 2015 is vastgelegd dat elke inwoner gelegenheid moet krijgen om huishoudelijke ondersteuning aan te vragen. Dus ook als een keukentafelgesprek uitwijst dat iemand geen ondersteuning nodig heeft, mag een inwoner een aanvraag doen. In de praktijk worden mensen daar niet altijd op gewezen. Sommige wijkteams raden mensen die volgens hen geen ondersteuning nodig hebben, af om een aanvraag te doen. Wanneer mensen hieraan gehoor geven krijgen zij geen beschikking met een afwijzing. Ze hebben dan geen rechtsmiddelen om tegen die afwijzing in beroep te gaan.

Bezwaarprocedure: te ingewikkeld voor de doelgroep

Het aantekenen van bezwaar tegen een beschikking (bijvoorbeeld vanwege het toegekende aantal uren ondersteuning) blijkt voor veel mensen moeilijk. Van de door ons geïnterviewde cliënten weet 34% niet hoe ze bezwaar kunnen maken. Ze vinden de procedure ingewikkeld en weten niet wat het verschil is tussen ondersteuningsplan, werkplan en beschikking. Ze weten ook niet wanneer, waar en waartegen ze bezwaar kunnen indienen. Ze zien er meestal van af. Hun gevorderde leeftijd, zwakke gezondheid en geringe assertiviteit spelen hier vaak mee. Het gaat veelal om mensen die niet tegen stress kunnen en bang zijn voor 'gedoe' met de gemeente. Het komt voor dat men stopt met de hulp in plaats van in bezwaar te gaan.

Verleende ondersteuning: resultaat schiet tekort doordat taken blijven liggen

Huisbezoeken bij cliënten wijzen uit dat de technische kwaliteit van de schoonmaak doorgaans voldoende is. De meeste cliënten zijn tevreden over het geleverde werk en over hun hulp. Toch vindt twee derde van de cliënten dat de ondersteuning géén volledig 'schoon en leefbaar' huis oplevert, doordat de hulp te weinig tijd heeft. Cliënten vinden de toegewezen hoeveelheid ondersteuning niet passend voor hun hulpvraag; er blijven taken liggen. Ons onderzoek bevestigt dat van maatwerk nauwelijks sprake is. Zorgaanbieders kennen aan 87% van de mensen een basale voorziening toe van maximaal twee uur per week ondersteuning, ondanks verschillen in persoonlijke situaties.

Ook de hulpen ervaren dat er door gebrek aan tijd taken blijven liggen. Er is nauwelijks gelegenheid voor sociaal contact. Dit heeft zijn weerslag op hun signalerende functie. Lelystad heeft ervoor gekozen om signalering (het opvangen van tekenen van verslechtering in de cliëntsituatie) onder te brengen bij de huishoudelijke ondersteuning. Er is volgens de sociale wijkteams echter onvoldoende tijd om deze preventieve taak te vervullen.

Gaten in de dienstverlening: HH+-regeling en dienstencheques bieden vaak geen uitkomst

Een hulpvrager heeft doorgaans niet alleen ondersteuning nodig op huishoudelijk vlak; ook andere praktische zaken vergen soms wat hulp. Onder de oude Wmo kon de hulp hierin voorzien, maar daar is nu geen tijd meer voor. Zo vallen er gaten in de dienstverlening.

Er bestaat hiervoor een vangnet: de HH+-regeling. Dit is een voorziening die zorgaanbieders bij de gemeente kunnen aanvragen voor cliënten die extra ondersteuning nodig hebben. Zorgaanbieders ontvangen voor zulke cliënten een dubbele vergoeding. Vooral cliënten met terminale aandoeningen of mensen die vanwege bijvoorbeeld een allergie of chronische longziekte behoefte hebben aan extra schoonmaak, zouden baat kunnen hebben bij een HH+-indicatie.

In de praktijk wordt echter weinig gebruikgemaakt van de HH+-regeling. Zorgaanbieders leveren liever extra zorg op basis van ‘dienstencheques’. Hiermee kunnen Wmo-clieënten extra huishoudelijke ondersteuning inkopen met korting. Uit ons onderzoek blijkt dat sommige cliënten zich geen dienstencheques kunnen veroorloven. Het gebruik van de dienstencheques blijft dan ook achter bij de verwachtingen; van het beschikbare budget is in 2016 € 700.000 niet besteed.

Situatie bij verslechtering conditie cliënt: ondersteuning wordt zelden aangepast

Veel cliënten die in gezondheid achteruit gaan en minder mobiel worden, klagen erover dat de veranderende omstandigheden niet leiden tot extra uren ondersteuning.

Zorgaanbieders kennen niet snel extra uren toe, zo bevestigt ons onderzoek. Alleen assertieve cliënten lukt het heel soms om er uren bij te krijgen. Bij een verslechterde situatie wijzen zorgaanbieders op de mogelijkheid om dienstencheques te kopen. Maar zoals gezegd kan niet iedereen zich die veroorloven.

Inzet eigen netwerk: voor merendeel cliënten geen structurele oplossing

Uit ons onderzoek blijkt dat het cliënten vaak niet lukt om met hulp van mantelzorgers de versobering van de ondersteuning onder de nieuwe Wmo te compenseren. Veel van onze respondenten hebben geen familie, burens, vrienden of bekenden die helpen bij de schoonmaak. Vaak hebben familieleden het te druk. Vrienden en bekenden springen bij sommige cliënten incidenteel even bij. Het leidt echter zelden tot structurele schoonmaakhulp.

Duiding van de uitkomsten

Wij duiden de onderzoeksuitkomsten als volgt:

- In Lelystad functioneert de nieuwe, versoberde huishoudelijke ondersteuning nog niet naar behoren. De betrokken partijen en processen zijn onvoldoende met elkaar verbonden en op elkaar afgestemd.
- De gemeente heeft bij de uitvoering van de Wmo 2015 gekozen voor een systeem waarin de zorgaanbieder degene is die in de praktijk de rechten van de kwetsbare cliënt bepaalt. Dat staat op gespannen voet met de jurisprudentie hierover.
- De gemeente voegt weinig eigen beleid toe aan het Wmo-beleid van het Rijk. Ze zou hier zelf meer richting in kunnen kiezen. Wanneer het Rijk uitgaat van onrealistische scenario's – bijvoorbeeld ten aanzien van de zelfredzaamheid van kwetsbare cliënten – hoeft de gemeente niet per se diezelfde lijn te volgen.

- Er zijn op dit moment cliënten die geen hulp kunnen krijgen die voor hen voldoende is: terminaal zieken, mensen met chronische ziektes, cliënten met een verslechterende gezondheid en zonder noemenswaardig netwerk. De gemeente is dus nog niet helemaal geslaagd in haar streven naar een dekkend aanbod van voorzieningen.
- Lelystad heeft meer bezuinigd dan nodig was om de verlaging van de Wmo-rijksuitkering op te vangen. Er zijn minder uren huishoudelijke ondersteuning geleverd dan mogelijk was geweest binnen het beschikbare budget.
- De maatwerkvoorziening die Lelystad haar hulpbehoevende inwoners biedt, is een basale ondersteuning die men kan aanvullen met een dienstencheque. Aan de dienstencheque zijn echter kosten verbonden, wat voor sommige cliënten een drempel opwerpt. Bovendien lijkt de dienstencheque in de praktijk vooral te dienen als aanvulling op een (niet helemaal passende) maatwerkvoorziening. Dat alles strookt niet met het principe van een algemene voorziening.
- Zorgaanbieders kennen cliënten in uren (bijna) allemaal gelijke voorzieningen toe. Zorgaanbieders passen dus onvoldoende maatwerk toe.
- Het Lelystadse beleid voor huishoudelijke ondersteuning gaat ervan uit dat hulpbehoevende inwoners assertieve en kritische zorgconsumenten zijn. Veel Wmo-clieënten zijn echter op leeftijd en vinden het moeilijk om de vele informatie die ze krijgen te verwerken.

Conclusies van de rekenkamer uit dit onderzoek

Onze hoofdconclusie is, samengevat, dat de huishoudelijke ondersteuning in Lelystad een aanvaardbare basiskwaliteit heeft, maar dat het beleid rond de ondersteuning neveneffecten heeft die een ongewenste uitwerking hebben in het dagelijks leven van cliënten. Ook de samenwerking tussen de ketenpartners verloopt niet optimaal als gevolg van beleidskeuzes die de gemeente heeft gemaakt. Deze onvolkomenheden doen afbreuk aan een verder adequaat ingericht zorgsysteem.

Deze hoofdconclusie baseren wij op enkele subconclusies die we hieronder samenvatten.

1. Lelystad heeft een lokaal zorgsysteem opgezet dat voldoet aan de wettelijke basisvereisten.

De huishoudelijke ondersteuning is in Lelystad tijdig aangepast aan de Wmo 2015. De kwaliteit van de geleverde schoonmaak heeft een aanvaardbaar basisniveau.

2. De gemeente vervult haar rol van ketenregisseur nog niet optimaal.

Er is onvoldoende samenhang in de verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en ketenpartners. Er zijn minder uren huishoudelijke ondersteuning geleverd dan mogelijk was geweest binnen het beschikbare budget.

3. De zelfredzaamheid en het netwerk van cliënten is geringer dan de gemeente veronderstelt.

De eigen kracht van Wmo-cliënten en de inzet van het eigen netwerk blijven in de praktijk achter bij de verwachtingen. Een aanzienlijke groep cliënten heeft geen of weinig extra schoonmaakhulp uit de eigen omgeving en kan het zich evenmin permitteren om uren bij te kopen.

4. Het wettelijk verplichte onderzoek ('keukentafelgesprek') is van onvoldoende kwaliteit.

Het onderzoek van de gemeente naar de situatie van de hulpvrager moet een compleet beeld geven van zijn/haar situatie, waaruit blijkt of er ondersteuning nodig is. Het gesprek wordt in Lelystad echter afgenomen aan de hand van matrix die niet alle onderwerpen dekt die volgens de Wmo 2015 aan bod moeten komen.

5. De zorgaanbieder heeft veel ongecontroleerde macht.

Zorgaanbieders maken een werkplan op basis van eigen onderzoek en hoeven zich daarbij niet te houden aan normtijden. De Wmo-consulenten van de gemeente toetsen niet of de afspraken uit het werkplan toereikend zijn. Zorgaanbieders bepalen dus in belangrijke mate welke aanspraken de cliënt heeft. Uit de jurisprudentie hierover blijkt dat dit niet de bedoeling is.

6. Het ontbreken van maatwerk knelt in de praktijk.

De gemeente past onvoldoende maatwerk toe in het keukentafelgesprek met cliënten doordat belangrijke onderwerpen niet aan bod komen. Zorgaanbieders passen op hun beurt te weinig maatwerk toe bij het bepalen van de hoeveelheid ondersteuning. Ook de hulpen kunnen door de hoge werkdruk niet het gewenste maatwerk leveren. Het gevolg van dit alles is dat er veel cliënten zijn voor wie de huishoudelijke ondersteuning onvoldoende is.

7. De rechtsbescherming van cliënten staat onder druk.

De procedures en regelingen in het lokale zorgsysteem van Lelystad zijn ingewikkeld en talrijk.

De gemeente vraagt daarmee te veel van minder weerbare mensen die mentaal niet in staat zijn om zulke informatie tot zich te nemen. Hierdoor staat hun rechtsbescherming onder druk.

Aanbevelingen ter verbetering

Onze aanbevelingen aan de gemeenteraad luiden samengevat als volgt.

1. Zorg voor meer sturing, orde en duidelijkheid binnen de keten.

De gemeente zou als ketenregisseur scherper moeten afbakenen wat er van de ketenpartners wordt verwacht, zodat zij weten wat ze moeten doen en tot hoe ver hun bevoegdheden reiken. Van belang is ook dat er concretere doelen en indicatoren worden geformuleerd voor de huishoudelijke ondersteuning.

2. Rust wijkteams beter toe voor hun taak.

Sociale wijkteams zouden beter in stelling moeten worden gebracht. Zij hebben nu geen rol in de monitoring van de resultaten van de huishoudelijke ondersteuning. Ook zijn de ondersteuningsplannen die wijkteams opstellen op dit moment niet bepalend voor de rechten van cliënten. Gelet op de kernfunctie van sociale wijkteams adviseren wij om de gewenste prestaties, doelen en verantwoordelijkheden van wijkteams duidelijker vast te leggen.

3. Geef bekendheid aan onafhankelijke cliëntondersteuning en bevorder het gebruik hiervan.

Wmo-cliënten zijn in veel situaties geen ‘partij’ voor de professionals in de keten. Onafhankelijke, professionele cliëntondersteuning is daarom belangrijk. De gemeente zou haar inwoners op dit vlak actiever moeten ondersteunen door meer bekendheid te geven aan de onafhankelijke cliëntondersteuning en door het gebruik daarvan actief te bevorderen.

4. Verbeter de kwaliteit van de ondersteuningsplannen.

De gemeente zou moeten waarborgen dat in ondersteuningsplannen alle wettelijk verplichte aspecten aan de orde komen. Ze zou de plannen hierop moeten controleren voordat een beschikking wordt afgegeven.

5. Investeer in ‘warme overdracht’ tussen wijkteams en zorgaanbieders.

In de praktijk maakt de zorgaanbieder uit welke aanspraken een cliënt heeft op ondersteuning, en niet het onderzoek van het wijkteam naar de situatie van de cliënt. Investeren in een ‘warme overdracht’ tussen wijkteams en zorgaanbieders is van belang. Wij stellen voor om het sociaal wijkteam dat het keukentafelgesprek heeft gevoerd naderhand het werkplan te laten beoordelen, om zo de samenhang met het ondersteuningsplan te waarborgen.

6. Maak wijkteams verantwoordelijk voor het toekennen van de HH+-regeling.

Van de HH+-regeling wordt niet veel gebruikgemaakt doordat zorgaanbieders, die de regeling voor cliënten kunnen aanvragen, een voorkeur lijken te hebben voor dienstencheques. Bovendien zou uit het wettelijk verplichte onderzoek door het sociale wijkteam al een aanspraak op de HH+ regeling moeten blijken, maar de procedure is op dit moment daar nog niet op ingericht. Dit is al met al onwenselijk en procedureel onjuist. Het wijkteam is de partij die op grond van zijn onderzoek naar de situatie van de cliënt inzet van de HH+-regeling zou moeten kunnen adviseren.

7. Gebruik onafhankelijk vastgestelde normtijden voor het realiseren van een schoon en leefbaar huis.

Wij geven in overweging de gemeente de ondersteuning waarop een cliënt recht heeft in uren te laten onderbouwen. Zo wordt willekeur voorkomen. De gemeente zou gebruik kunnen maken van bestaande normtijden voor het realiseren van een schoon en leefbaar huis – bijvoorbeeld die van het CIZ – of hiernaar onafhankelijk onderzoek kunnen laten doen.

8. Maak kwantificeerbare afspraken met zorgaanbieders over te bereiken resultaten per doelgroep.

De gemeente zou er goed aan doen om in de contracten met zorgaanbieders kwantificeerbare afspraken vast te leggen over de (gemiddeld) te bereiken resultaten in de huishoudelijke ondersteuning. Deze afspraken kunnen dan variëren per doelgroep.

9. Bevorder dat cliënten meer gebruik gaan maken van dienstencheques.

Wij geven in overweging de eigen bijdrage voor dienstencheques in het algemeen laag te houden (dus niet alleen voor doelgroepen extra laag), zodat deze algemene voorziening voor meer inkomensgroepen bereikbaar wordt. Ook zou de gemeente de dienstencheques actiever onder de aandacht kunnen brengen.

10. Verbeter de informatievoorziening over de eigen bijdrage en vereenvoudig de regeling.

Inwoners horen te weten hoe hoog hun eigen bijdrage voor huishoudelijke ondersteuning is voordat ze beslissen of ze ervan gebruik willen maken. De gemeente zou daarom haar inwoners hier actiever over moeten informeren; het CAK biedt hiervoor instrumenten. Wij geven de raad ook in overweging om het proces voor de eigen bijdrage te vereenvoudigen door Wmo-cliënten nog maar één vaste eigen bijdrage in rekening te brengen, zoals de gemeente Leerdam doet.

11. Verbeter de algemene informatievoorziening aan cliënten.

Cliënten moeten weten wat hun rechten, plichten en keuzemogelijkheden zijn als het gaat om de aanvraagprocedure, de hoogte van de eigen bijdrage, de regels rond dienstencheques, de mogelijkheden van onafhankelijke cliëntondersteuning enzovoort. De gemeente biedt haar informatie hierover vooral digitaal aan. De informatie is daardoor voor veel oudere inwoners niet toegankelijk. Een combinatie van mondelinge en papieren informatie sluit beter aan bij die doelgroep.

Tot slot

Bij deze aanbiedingsbrief sturen wij u de bestuurlijke nota van de rekenkamer over dit onderzoek toe. Zowel de bestuurlijke nota als de nota van bevindingen kunt u downloaden van de site van de rekenkamer Lelystad (<https://www.lelystad.nl/4/rekenkamer/Onderzoeken/Huishoudelijke-ondersteuning-Wmo-2015.html>).

Indien u naar aanleiding van dit rekenkamerrapport vragen en / of opmerkingen heeft, kunt u contact opnemen met de rekenkamer Lelystad. Wij vertrouwen erop dat wij u hiermee voldoende hebben ingelicht.

Met vriendelijke groet,

de rekenkamer van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de voorzitter,

