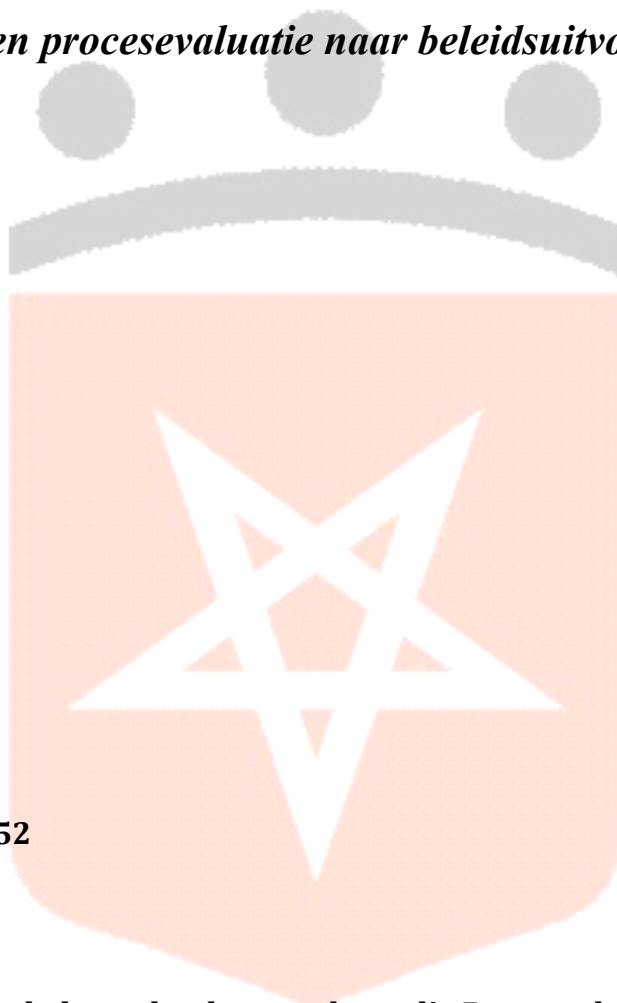


De individuele voorziening Huishoudelijke Hulp in Haaksbergen goed geregeld?

Een procesevaluatie naar beleidsuitvoering



A.F.D. Kolhoop
Studentnr: 0083852

14 januari 2010

**Scriptie voor de bacheloropdracht voor de studie Bestuurskunde aan de
Universiteit Twente te Enschede**

**Uit te voeren bij de Gemeente Haaksbergen
Afdeling Financiën, team Concern & Kwaliteit**

Begeleiding Universiteit Twente:

dhr. dr. P.J. Klok

dhr. drs. J.J.A.N. Deen

Begeleiding Gemeente Haaksbergen:

dhr. drs. R.J.B.A. Workel

Samenvatting

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), onderdeel huishoudelijke hulp, staat sinds haar invoering op 1 januari 2007 volop in de belangstelling. De gemeenten zijn door de Wmo verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning. Het aanbieden van de maatschappelijke ondersteuningsvoorziening huishoudelijke verzorging om een huishouden te voeren is hier een onderdeel van. Sommige mensen hebben hulp nodig bij het voeren van hun huishouding. Dat kan bijvoorbeeld komen door ouderdom, langdurige ziekte of een handicap.

De gemeente Haaksbergen wil graag onderzocht zien of de individuele voorziening huishoudelijke hulp binnen de gemeente effectief en efficiënt wordt uitgevoerd. Welke doelen worden er gesteld op lokaal niveau en worden die doelstellingen ook gehaald? Daarnaast dient gekeken te worden of het geheel doelmatig verloopt. Hoe is de huishoudelijke hulp (binnen de gemeente Haaksbergen) georganiseerd en is dit efficiënt. Het onderzoek richt zich eerst en vooral op de interne organisatie, de interne procedures en afspraken in relatie tot het vastgestelde beleid.

Gekozen is voor het uitvoeren van een procesevaluatie naar beleidsuitvoering. Door het verkrijgen van inzicht in het beleid en het uitvoeringsproces kan informatie verschaft worden over de beleidsuitvoering. Op deze manier kunnen eventuele aanpassingen in de beleidsuitvoering worden gedaan om zo verbeteringen in de interne organisatie of de interne procedures aan te brengen. Binnen beleidsuitvoering is het mogelijk onderscheid te maken tussen beleidsinvoering en beleidstoepassing waarbij invoeringsprestaties en toepassingsprestaties te onderscheiden zijn. De volgende hoofdprobleemstelling heeft in de uitvoering van het onderzoek centraal gestaan:

Hoe is de individuele voorziening huishoudelijke hulp binnen de gemeente Haaksbergen georganiseerd en verloopt de uitvoering overeenkomstig het vastgestelde beleid?

Om tot antwoord op de hoofdvraag te komen is gebruik gemaakt van enkele deelvragen. Deze zijn beantwoord waarna de daadwerkelijke onderzoeksvragen naar voren kwamen. Door beantwoording van deze vragen zijn de feitelijke beleidsprestaties naar voren gekomen en is inzicht in de beleidsuitvoering van het proces verkregen. Tijdens de procesevaluatie is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, observaties, dossieronderzoek en interviews. Het verschil tussen het normatieve kader en de daadwerkelijke beleidsuitvoering is het toetsingskader.

Uit de interviews is gebleken dat er binnen de gemeente Haaksbergen over het algemeen tevredenheid bestaat over de individuele voorziening huishoudelijke hulp sinds de invoering van de Wmo in 2007. De uitkomst van deze procesevaluatie is dat de individuele voorziening huishoudelijke hulp tamelijk goed georganiseerd is binnen de gemeente Haaksbergen. In de beleidsuitvoering zijn geen grote punten van disfunctioneren naar gekomen en deze verloopt over het algemeen ook goed.

Op enkele punten is echter wel verbetering van het proces mogelijk. Enkele van bovenstaande oorzaken van falende beleidsuitvoering zijn in dit onderzoek ook naar voren gekomen. De mate van specificatie van het beleid en karakteristieken van het uitvoeringsnetwerk zijn hierbij de belangrijkste oorzaken en zijn teruggekomen in de aanbevelingen. Op bepaalde punten is aanvullend beleid noodzakelijk waarbij toepassing op individueel niveau mogelijk moet blijven voor het leveren van maatwerk en het kunnen inspelen op persoonlijke omstandigheden van de aanvrager. Het gaat hier om (aanvullend) beleid met betrekking tot de algemene voorzieningen, de voorliggende voorzieningen, de eigen verantwoordelijkheid en de integrale aanpak. Hiervoor is op sommige punten aanvullend onderzoek noodzakelijk. Controle op de toepassing in de beleidsuitvoering kan worden aangescherpt. Extra toezicht op de rechtmatigheid van toekenning en het proces van indicatie zijn hier voorbeelden van. Door het bijhouden van het totale aantal aanvragen, indicaties en afwijzingen kan beter inzicht in de beleidsuitvoering worden verkregen en kan inzicht worden verkregen in de poortwachterfunctie van het loket en zodoende kunnen afwijkingen en veranderingen sneller worden gesignaleerd.

Ook de ervaren hoge werkdruk is een punt van aandacht in het toepassingsproces.

De communicatie tussen de uitvoerders en de beleidsmakers is een punt van verbetering, deze verloopt nu niet altijd goed. Evenals de communicatie tussen uitvoerders en leidinggevenden in de organisatie. Mogelijke oorzaken voor falende beleidsuitvoering worden bij de conclusie en aanbevelingen gepresenteerd.

Woord vooraf

Voor u ligt de scriptie ‘De individuele voorziening Huishoudelijke Hulp in Haaksbergen goed geregeld?’. Deze scriptie geeft de bevindingen weer van mijn bacheloronderzoek naar de beleidsuitvoering van de individuele voorziening Huishoudelijke Hulp binnen de gemeente Haaksbergen in het kader van de studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. De uitvoering van het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode oktober tot en met half december 2009.

Bij het realiseren van deze scriptie ben ik door enige mensen bijgestaan die mij begeleiding en ondersteuning hebben verleend. Bij deze wil ik van de gelegenheid gebruik maken om deze personen te bedanken.

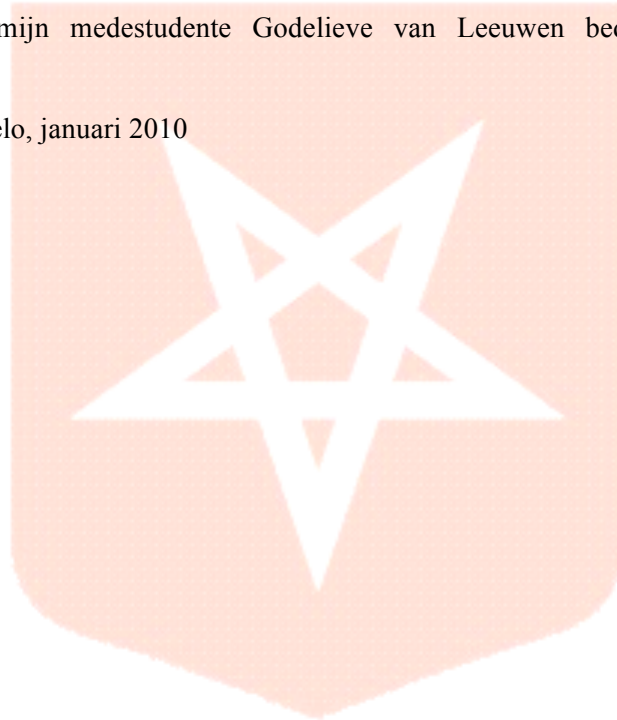
Ten eerste wil ik mijn hoofdbegeleider de heer Klok bedanken voor zijn adviezen, feedback, en ondersteuning gedurende het traject. Waarbij zijn kennis van de Beleidswetenschap telkens tot mogelijkheden van verbetering heeft geleid.

Daarnaast wil ik mijn dank betuigen aan de gemeente Haaksbergen, in het bijzonder de heer Workel. Dit voor het mogelijk maken van de uitvoering van dit onderzoek en de door hem geleverde adviezen en informatie. Tijdens mijn onderzoek heb ik met verschillende medewerkers gesproken die ik wil bedanken voor de vrijgemaakte tijd.

Tevens wil ik mijn meezeer de heer Deen bedanken voor zijn frisse blik en bereidheid om te fungeren als meezeer.

Als laatste wil ik mijn medestudente Godelieve van Leeuwen bedanken voor haar morele ondersteuning.

Anita Kolhoop, Markelo, januari 2010



Bachelorscriptie Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Woord vooraf	3
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doelstelling onderzoek	5
1.3 Centrale probleemstelling	5
2. Uitvoering beleidsevaluatie	6
2.1 Het beleidsproces	6
2.2 De procesevaluatie	7
2.3. Meetbaarheid beleidsprestaties I (invoering)	9
2.4. Meetbaarheid beleidsprestaties II (toepassing)	9
3. Opzet onderzoek	10
3.1 Opzet en deelvragen	10
3.2 Afbakening	11
4. Beleidsinvoering	12
4.1 Inhoud beleid	12
4.1.1. Wettelijk Beleidskader	12
4.1.2. Gedecentraliseerd Beleidskader	12
4.2 Doelstellingen individuele voorziening huishoudelijke hulp	18
4.3 Opkomende vragen	19
5. Beleidstoepassing	21
5.1 Procedures	21
5.2 Controle op het uitvoeringsproces	22
5.3 Sturing	23
5.4 Opkomende vragen	23
6. Methodologie	24
7. Beleidsuitvoering	25
7.1 Feitelijke beleidsprestaties	25
7.1.1 Feitelijke prestaties beleid	25
7.1.2 Feitelijke prestaties proces	28
7.2 Algemene knelpunten beleid	33
7.3 Algemene knelpunten proces	34
8. Conclusies en aanbevelingen	35
9. Referenties	42
10. Bijlagen	44
10.1 Interviewvragen Wethouder	44
10.2 Interviewvragen Beleidsmedewerkers / Senior medewerker	45
10.3 Interviewvragen Consulenten	48

1. Inleiding

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), onderdeel huishoudelijke hulp, staat sinds haar invoering op 1 januari 2007 volop in de belangstelling. Overschrijdingen dreigen voor gemeenten volgens veel media, banen staan er door op de tocht.

De Wmo vervangt de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) en delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

De gemeenten zijn door de Wmo verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning. Maatschappelijke ondersteuning omvat activiteiten die het mensen mogelijk maakt mee te doen in de samenleving en zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen. Het aanbieden van de maatschappelijke ondersteuningsvoorziening huishoudelijke verzorging om een huishouden te voeren is hier een onderdeel van. Sommige mensen hebben hulp nodig bij het voeren van hun huishouding. Dat kan bijvoorbeeld komen door ouderdom, langdurige ziekte of een handicap.

1.1 Aanleiding

Na invoering van de dualisering hebben het college en de raad een eigen onderzoeksfunctie gekregen. Het artikel 213a uit de gemeentewet luidt: 'Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.' Het doel van het onderzoek is om ervan te leren en te verbeteren.

In artikel 4, lid 1, van de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt het college opgedragen om voorzieningen aan te bieden ter ondersteuning van het voeren van een huishouden. In de gemeentelijke verordening wordt dit onderdeel opgesplitst in twee onderdelen, hulp bij het huishouden en woonvoorzieningen.

De gemeente Haaksbergen wil graag onderzocht zien of de individuele voorziening huishoudelijke hulp binnen de gemeente effectief en efficiënt wordt uitgevoerd. Welke doelen worden er gesteld op lokaal niveau en worden die doelstellingen ook gehaald? Daarnaast dient gekeken te worden of het geheel doelmatig verloopt. Hoe is de huishoudelijke hulp (binnen de gemeente Haaksbergen) georganiseerd en is dit efficiënt. Het onderzoek richt zich eerst en vooral op de interne organisatie, de interne procedures en afspraken in relatie tot het vastgestelde beleid.

1.2 Doelstelling onderzoek

Met de instelling van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid worden drie doelen beoogd door de gemeente Haaksbergen. Allereerst de systematische aandacht die mogelijkheden voor leren en verbeteren biedt en zo tot doelmatiger en doeltreffender werken moet leiden. Ten tweede het vergroten van de transparantie van gemeentelijk handelen richting zowel de raad als de burger. En als derde het versterken van de publieke verantwoording, niet om 'af te rekenen' maar om van te leren.

Deze drie doelen staan ook centraal bij de instelling van dit onderzoek maar zijn dan gericht op de individuele voorziening huishoudelijke hulp. Het is nog te vroeg om effecten te meten waardoor een traditioneel doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoek niet zal worden uitgevoerd. Door het verkrijgen van inzicht in het beleid en het uitvoeringsproces kan informatie verschaft worden over de beleidsuitvoering. Op deze manier kunnen eventuele aanpassingen in de beleidsuitvoering worden gedaan om zo verbeteringen in de interne organisatie of de interne procedures aan te brengen.

1.3 Centrale probleemstelling

De opdracht vanuit de gemeente Haaksbergen is bepalend voor de centrale probleemstelling. Naar aanleiding van deze opdracht kan de volgende centrale probleemstelling worden geformuleerd:

Probleemstelling

Hoe is de individuele voorziening huishoudelijke hulp binnen de gemeente Haaksbergen georganiseerd en verloopt de uitvoering overeenkomstig het vastgestelde beleid?

Om tot de beantwoording van de centrale probleemstelling te komen zal deze opgedeeld dienen te worden in enkele deelvragen. Voordat dit mogelijk is zal eerst onderzocht moeten worden hoe beleidsevaluatie kan worden uitgevoerd zodat de deelvragen kunnen worden geformuleerd.

2. Uitvoering beleidsevaluatie

Het evaluatie onderzoek dat gericht is op overheidsbeleid is in de jaren tachtig in Nederland sterk toegenomen. Bijgedragen aan het belang van evaluatieonderzoek heeft het besef dat veel overheidsbeleid onvoldoende doeltreffend is, onvoldoende doelmatig is en onvoldoende door de betrokken burgers wordt gesteund (Bressers en Hoogerwerf, 1995).

Met de inwerkingtreding van artikel 213a van de Gemeentewet bestaat er een hernieuwde aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Het gevoerde bestuur kan in deze context worden gezien als het gevoerde beleid. Deze Gemeentewet draagt het college op periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.

Beleidsvaluatie is volgens Bressers en Hoogerwerf te omschrijven als *het beoordelen van de waargenomen inhoud, processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria*. Verschillende elementen zoals de waarneming, de criteria en het onderwerp leveren samen een beoordeling op.

Beleidsvaluatie kan ex ante en ex post worden uitgevoerd. Onder ex post-evaluatieonderzoek wordt verstaan: 'systematisch onderzoek naar de effecten van bestaand beleid, de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en/of de kosten en kwaliteit van geleverde producten en diensten' (Ministerie van Financien, 2001). Evaluatieonderzoek ex post valt uiteen in doelrealisatieonderzoek, doeltreffendheidsonderzoek, onderzoek naar de doelmatigheid van beleid en onderzoek naar de doelmatigheid van bedrijfsvoering. Ex-post evaluatieonderzoek kan een bijdrage leveren aan het beleid door aanbevelingen voor bestaand beleid en aanbevelingen voor nieuw beleid kunnen worden gedaan.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de vraag hoe beleidsvaluatie naar de uitvoering van beleid kan worden uitgevoerd. Hiervoor zal eerst aandacht aan het beleidsproces worden geschonken, waarna de procesevaluatie wordt besproken. Aansluitend zal de meetbaarheid van beleidsprestaties I en beleidsprestaties II aan bod komen.

2.1 Het beleidsproces

Beleidsvaluatie is volgens Bressers en Hoogerwerf (1984) te omschrijven als de beoordeling volgens bepaalde ethische maatstaven van de waargenomen inhoud van een beleid als bekrachtigd plan, de processen rondom een beleid, evenals de effecten van een beleid. Deze definitie van beleidsvaluatie impliceert dat dit in principe kan slaan op alle aspecten van een beleid zoals de inhoud, de processen en de effecten. In procesevaluaties kunnen alle deelprocessen uit de beleidscyclus voorwerp van evaluatie vormen. Zodoende zal eerst het beleidsproces nader worden uiteengezet.

Het beleidsproces (de beleidscyclus) is volgens van de Graaf en Hoppe te omschrijven als een verzameling van deelprocessen die de bedoeling hebben een bepaald deel van de werkelijkheid naar de hand van de beleidsmakers te zetten. Onderstaande figuur is hiervan een weergave.

Figuur 2.1: Vijf deelprocessen van beleidsvoering (van de Graaf en Hoppe, 1989)



De onderscheiding van een reeks deelprocessen in de beleidscyclus berust op de veronderstelling dat het mogelijk is in het opeenvolgende verloop van het proces caesuren te vinden. Deze caesuren markeren de overgang van de ene soort activiteit die karakteristiek is voor een bepaald deelproces, naar een ander soort activiteit die karakteristiek is voor dat andere deelproces. Caesuren maken theoretische onderscheidingen mogelijk. De belangrijkste caesuur in bovenstaand model is die tussen

het proces van beleidsvorming en het proces van beleidsuitvoering. Die caesuur valt samen met het moment waarop de uiteindelijke en formele vaststelling van het beleid als plan plaatsvindt. Van beleidsuitvoering kan geen sprake zijn als het beleid nog niet politiek wordt vastgesteld, anders zou de beleidsuitvoering op niets gebaseerd zijn. Onder het proces van beleidsvorming wordt de wordingsgeschiedenis of de totstandkoming van een beleid verstaan. Het begrip 'beleid' wordt dan opgevat als uitkomst van een beleidsvormingsproces, een politiek goedgekeurd plan. Beleidsvorming wordt geacht beëindigd te zijn op het moment dat alle politieke rituelen rond die besluitvorming zijn doorlopen, waardoor het beleidsontwerp gesanctioneerd, geautoriseerd en officieel geproclameerd is tot beleid-als-vastgesteld.

In de deelprocessen na de vaststelling van het beleid kunnen de volgende activiteiten worden onderscheiden:

- Het verbinden van handelingsgevolgen door uitvoerenden aan de in het plan voorgeschreven maatregelen en middelen en het vervolgens verrichten of laten verrichten van die handelingen;
 - Het beoordelen door uitvoerenden van de mate waarin de inzet en toepassing van middelen de beoogde gewenste situaties teweeg brengt of naderbij brengt;
 - Het beoordelen door uitvoerenden of de in het plan voorgeschreven situaties daadwerkelijk intreden.
- (van de Graaf en Hoppe, 1989)

Deze deelprocessen kunnen daarom als volgt worden omschreven als drie dynamische gehelen van handelingen binnen de beleidsuitvoering:

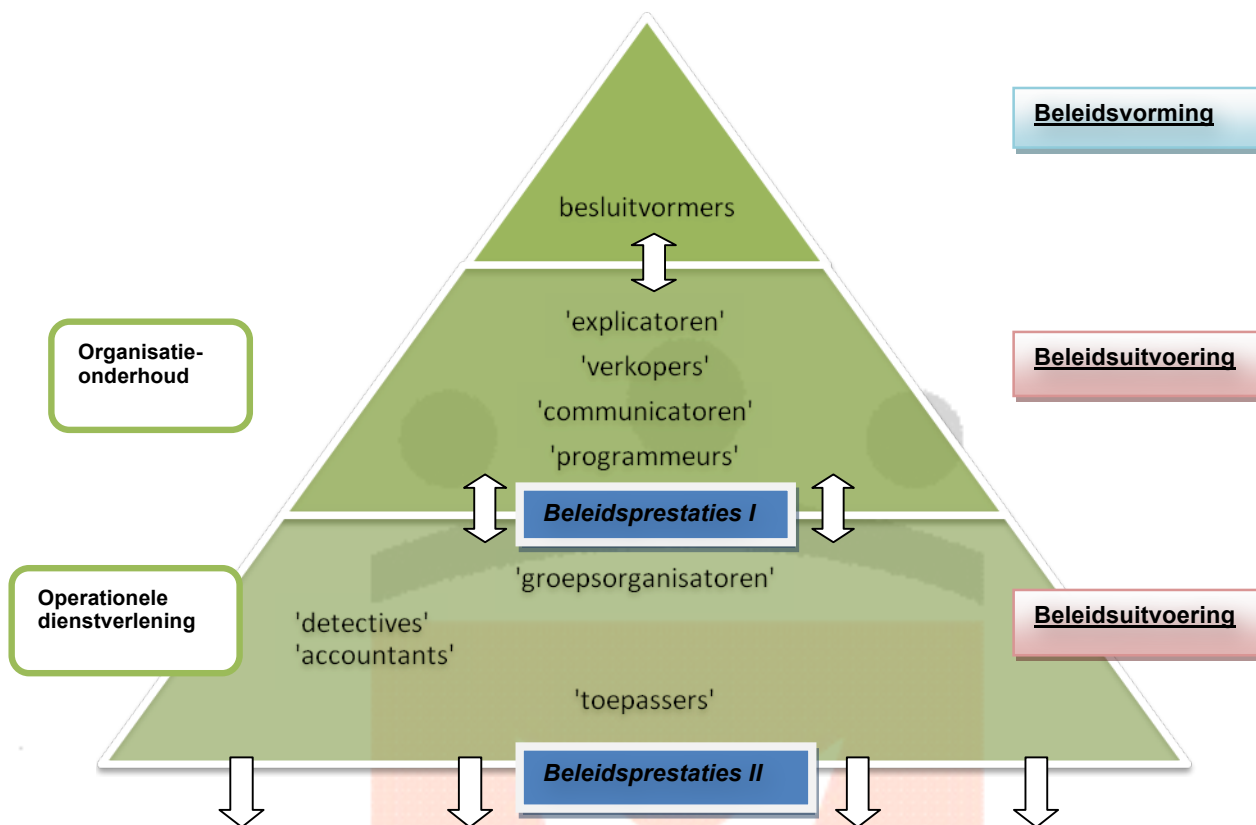
- **Invoering:** Hiermee wordt de nadere uitwerking van het beleid als geheel (of elementen daaruit) tot het 'gebruiksklaar' is bedoeld. (In de zin dat ook de middelen die de beleidsactor onmiddellijk en autonoom ten dienste staan zijn ontworpen.)
- **Toepassing:** De toepassing van die middelen in concrete, individuele gevallen.
- **Monitoring:** De lopende monitoring van doelbereiking in relatie tot middeltoepassing.

2.2 De procesevaluatie

Een vorm van beleidsevaluatie is de procesevaluatie. In deze procesevaluatie wordt ervoor gekozen het onderdeel beleidsuitvoering te analyseren. Dit omdat de gemeente Haaksbergen geïnteresseerd is in hoe de individuele voorziening huishoudelijke hulp binnen de gemeente georganiseerd is en hoe de uitvoering hiervan verloopt. Dit is van toepassing op de onderdelen invoering en toepassing binnen het begrip beleidsuitvoering. Daarom wordt het deelproces beleidsuitvoering eerst verder uitgediept.

Bij beleidsuitvoering kan onderscheid worden gemaakt tussen de invoering, toepassing en monitoring van beleid. Monitoring zal in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten omdat ervoor gekozen is de doelbereiking niet te onderzoeken. Dit vanwege de opdrachtformulering van de opdrachtgever en de beperkte meetbaarheid van de effecten in dit geval. De volgende figuur is een weergave van beleidsuitvoering door functionarissen in een organisatie op de niveaus van beleidsvorming en beleidsuitvoering.

Figuur 2.2: Beleidsuitvoering door functionarissen in een organisatie (van de Graaf en Hoppe, 1989)



Na de fase van beleidsvorming (het beleid is gesanctioneerd) dient het beleid te worden uitgevoerd. Dat betekent dat actoren op de 'werkvloer' van de organisatie bepaalde beleidsprestaties leveren. In bovenstaande figuur wordt een tweedeling gemaakt binnen de beleidsuitvoering. Beleidsuitvoering kan worden gedefinieerd als invoering + toepassing.

Elk beleid heeft implicaties voor de wijze waarop de operationele dienstverlening van de organisatie verloopt. We spreken hier van 'toepassingsprestaties', in de figuur zijn het de beleidsprestaties II. Dit zijn de prestaties zoals het afgeven van een individuele beschikking en het verwerken van een aanvraag voor huishoudelijke hulp. Maar het is onjuist om dit als de enige beleidsprestaties te zien in het kader van de uitvoering van het beleid te zien. Deze prestaties zijn afhankelijk van de prestaties van een andere groep organisatiefunctionarissen die als primaire taak organisatieonderhoud hebben. Beleidsuitvoering impliceert ook altijd een stukje organisatieonderhoud en dus naast de extern gerichte toepassingsprestaties een aantal interne beleidsprestaties. Deze worden in de figuur beleidsprestaties I genoemd. Het zijn de beleidsprestaties van functionarissen die verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van de organisatie waarbij zij de inhoud van een nieuw beleid op een zodanige wijze programmeren dat de nieuwe toepassingsprestaties geleverd kunnen worden. Hun prestatie is het inpassen van het nieuwe beleid in bestaande organisatorische routines zodat het nieuwe beleid door het bestaande apparaat kan worden uitgevoerd. Zij zijn belast met de invoeringsprestaties.

Bressers en Hoogerwerf presenteren ook een manier om beleid te analyseren aan de hand van het proces. Een proces wordt hier opgevat als het geheel van activiteiten en interacties dat de relatie tot stand brengt tussen twee of meer elementen van een systeem, het beleidsveld kan gezien worden als een systeem. Het in kaart brengen van het beleid en het beleidsveld gebeurt aan de hand van een model waarop doeleinden en middelen van het beleid worden aangegeven. Hierbij kunnen de doeleinden van beleid worden beschreven in termen van elementen van het beleidsveld. Het beleidsveld is op te vatten als een systeem waarin vele elementen te onderscheiden zijn, de relaties tussen deze elementen komen tot stand in processen. Door deze schematisch weer te geven ontstaat

een overzicht van het beleidsveld. Door hier de beleidsmiddelen ook bij mee te nemen worden de beleidsprestaties duidelijk, het toepassen van beleidsmiddelen leidt namelijk tot beleidsprestaties. Deze output kan weer input zijn voor een daarop volgend proces (Bressers en Hoogerwerf, 1995).

De geleverde prestaties zijn dus van belang voor de uitvoering van de procesevaluatie. In deze procesevaluatie zal de uitvoering van het beleid met betrekking tot de Wmo, onderdeel huishoudelijke hulp in de gemeente Haaksbergen centraal staan. Beleidsuitvoering vindt plaats op twee 'niveaus' binnen een organisatie. Evaluatie vindt plaats aan de hand van de bijbehorende geleverde prestaties, de zogenaamde beleidsprestaties I (invoering) en beleidsprestaties II (toepassing).

2.3 Meetbaarheid beleidsprestaties I (invoering)

Beleidsinvoering kan gezien worden als de schakel die beleidsvorming en beleidstoepassing verbindt. Beleidsinvoering is nodig omdat het beleid als vastgesteld niet de mate van precisie en detaillering kan bereiken die nodig zou zijn om het beleid onmiddellijk toe te gaan passen. Hierbij behoren bepaalde interne prestaties, de zogenaamde beleidsprestaties I. Deze beleidsprestaties I (programmeerprestaties en coördinatieprestaties) maken de beleidsprestaties II (toepassingsprestaties) mogelijk. Door het programmeren van het beleid kunnen de nieuwe toepassingsprestaties worden geleverd. Dit kan bereikt worden door of een nieuwe koppeling tussen de bestaande werkeenheden en werkoperaties te leggen of door nieuwe kennis/vaardigheid/materiaal combinaties in te planten tussen al bestaande. De prestatie is het inpassen van het nieuwe beleid in organisatorische routines zodanig dat het nieuwe beleid door het bestaande apparaat kan worden uitgevoerd. Dit wordt gedaan door het operationaliseren van de inhoud van de beleidstekst in organisatieroutines (van de Graaf en Hoppe, 1989). Kort gezegd zijn het de prestaties die het beleid uitvoeringsgereed maken.

Met de invoering van de Wmo, en de daarbij behorende uitvoeringstaak van de gemeente voor de individuele voorziening huishoudelijke hulp, heeft de gemeente Haaksbergen beleidsprestaties I moeten leveren om het landelijke beleid op lokaal niveau uitvoeringsgereed te maken. Deze prestaties zijn handelingen die verricht zijn om de uitvoering mogelijk te maken. Om het eerste deel van de beleidsuitvoering te onderzoeken zal gekeken dienen te worden naar de invoeringsprestaties die de gemeente Haaksbergen heeft geleverd zodat de Wmo uitgevoerd kan worden op lokaal niveau. Welk beleid is opgesteld ten aanzien van de uitvoering. Door het onderzoeken van het opgestelde beleid en de doelstellingen worden de invoeringsprestaties duidelijk. Het opgestelde beleid en de doelstellingen zijn de meetbare output geleverd door de gemeente.

2.4 Meetbaarheid beleidsprestaties II (toepassing)

De naar buiten of extern gerichte toepassingsprestaties zijn de prestaties die worden geleverd met de operationele dienstverlening. De beleidsprestaties II zijn de toepassingsprestaties die geleverd worden bij de feitelijke uitvoering van het beleid.

In het kader van dit onderzoek is gekozen om onderzoek naar beleidsuitvoering te doen door te kijken naar de geleverde toepassingsprestaties (output). Verschillende productindicatoren of kengetallen kunnen worden gebruikt om uitspraken te doen over de door een lagere overheid gerealiseerde prestaties. Het Sociaal en Cultureel Planbureau onderscheidt hiertoe ondermeer prestatie-indicatoren en procesindicatoren (SCP, 2001). Prestatie-indicatoren hebben te maken met de geleverde eindproducten (bijvoorbeeld het aantal afgegeven vergunningen of afgesloten convenanten), de beleidsprestaties II in dit geval. Bij de uitvoering van de procesevaluatie dient gekeken te worden naar de geleverde eindproducten, deze zijn een indicatie van dit type beleidsprestaties. (Procesindicatoren hebben te maken met de verrichte werkzaamheden of met tussenproducten.) Door het uitvoeringsproces te beschrijven met de daarbij behorende feitelijke prestaties worden de toepassingsprestaties duidelijk. Voorbeelden van meetbare output zijn hier bijvoorbeeld het aantal indicaties of het aantal afgegeven beschikkingen.

3. Opzet onderzoek

Effecten zijn lastig om te onderzoeken, het in kaart brengen van prestaties zal in de praktijk in vergelijking met effecten gemakkelijker zijn. Informatie over prestaties is meestal of aanwezig of betrekkelijk eenvoudig te verzamelen (Algemene Rekenkamer, 2005). Hoewel het belangrijk is om bij een beleidsevaluatie de effecten van prestaties te onderzoeken is de keuze gemaakt om deze in dit onderzoek buiten beschouwing te laten. Reden hiervoor zijn de beperkte meetbaarheid en de aard van het evaluatieobject, de evaluatie is intern gericht. Verschillende vormen van beleidsevaluatie zijn mogelijk, gekozen wordt in dit geval voor een procesevaluatie waarbij het deelproces beleidsuitvoering wordt onderzocht.

3.1 Opzet en deelvragen

(Beleids)prestaties zijn de resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren (Algemene Rekenkamer, 2005).

De criteria waarmee de waarnemingen bij beleidsevaluatie worden vergeleken kunnen verschillend van aard zijn. Dit kunnen officiële doeleinden, informele doeleinden, doeleinden van anderen dan de beleidsvoerders of criteria ontleent aan beginselen of normen (Bressers en Hoogerwerf, 1995). Deze vergelijking zal aan het eind van het onderzoek plaatsvinden nadat de waarnemingen zijn gedaan en de juiste informatie is verzameld.

In het kader van de procesevaluatie voor de gemeente Haaksbergen ligt in het procesmodel van de beleidsvoering de nadruk niet op de causale (oorzaak - gevolg) structuur maar meer op de finale structuur (doel – middel) van het beleid en het beleidsveld met de daarbij behorende processen en actoren die deze relaties tot stand brengen. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven zal het deelproces beleidsuitvoering met betrekking tot de Wmo, onderdeel huishoudelijke hulp onderwerp van onderzoek zijn. Hiervoor is het noodzakelijk eerst inzicht in de invoeringsprestaties en de toepassingsprestaties te krijgen alvorens het mogelijk is deze nader te beoordelen. Startpunt hiervoor is het in kaart brengen van het bestaande beleid. Welk beleid is opgesteld en wat is de inhoud van dit beleid. Wat zijn de doelstellingen, richtlijnen en kaders die de toepassing in een later stadium mogelijk maken. En welke invoeringsprestaties zijn binnen de organisatie te onderscheiden om de feitelijke uitvoering mogelijk te maken.

Daarna zal het uitvoeringsproces uiteengezet worden om zo de toepassingsprestaties te kunnen onderscheiden. Dit zal gedaan worden door het geven van een beschrijving van dit uitvoeringsproces vanaf het moment dat een aanvraag voor huishoudelijke hulp bij de gemeente wordt gedaan tot het moment dat eventuele daadwerkelijke huishoudelijke hulp wordt geleverd door de zorgaanbieder. Op deze manier worden de bestaande toepassingsprestaties duidelijk zoals ze zouden moeten zijn zodat deze op een later moment verder onderzocht kunnen worden en samen een beoordeling kunnen opleveren.

Beleidsinformatie over de te onderscheiden beleidsuitvoeringprestaties kan bij de gemeente Haaksbergen op verschillende plaatsen worden aangetroffen. Voorbeelden hiervan zijn de begrotingen, de verordeningen, de beleidsplannen Wmo, de betreffende deelnota's, het verstrekkingenboek, de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en interne evaluaties. Hierbij zal voornamelijk worden gekeken naar wat op papier beschreven staat.

Naar aanleiding van de centrale probleemstelling en het theoretisch kader over hoe de procesevaluatie uitgevoerd kan worden kunnen de volgende deelvragen worden geformuleerd:

Deelvragen

Welke beleidsinvoering is binnen de gemeente Haaksbergen te onderscheiden met betrekking tot de individuele voorziening huishoudelijke hulp?

Welke beleidstoepassing is binnen de gemeente Haaksbergen te onderscheiden met betrekking tot de individuele voorziening huishoudelijke hulp?

Deze deelvragen vormen het uitgangspunt van de verdere analyse en zullen per hoofdstuk worden uitgewerkt. In het volgende hoofdstuk zal het beleid worden beschreven, wat is de inhoud van het beleid en welke doelstellingen zijn gesteld. Op deze manier zal de beleidsinvoering duidelijk worden. In het daarop volgende hoofdstuk zal het uitvoeringsproces worden beschreven zoals dit op papier geformuleerd is. Welke toepassingsprestaties dienen te worden geleverd. Hierdoor zal de beleidstoepassing duidelijk worden. We spreken hier van een normatief kader.

De volgende stap van analyse na het uiteenzetten van het normatieve kader is het onderscheiden van de daadwerkelijke beleidsuitvoeringprestaties die binnen de gemeente Haaksbergen geleverd worden naar aanleiding van het normatieve kader. Beleidsinvoering en beleidstoepassing leiden tot feitelijke beleidsprestaties. Hierdoor ontstaat de volgende deelvraag:

Hoe zijn de feitelijke beleidsprestaties van de gemeente Haaksbergen met betrekking tot de beleidsuitvoering van de individuele voorziening huishoudelijke hulp?

Deze vraag zal beantwoord worden in het hoofdstuk Beleidsuitvoering. Wanneer de feitelijke beleidsprestaties binnen de gemeente Haaksbergen zijn beschreven en duidelijk zijn geworden is het mogelijk de beleidsuitvoering te beoordelen door de feitelijke beleidsprestaties met betrekking tot de uitvoering te analyseren. Dit kan gedaan worden door te kijken of er verschillen bestaan tussen het normatieve kader en de daadwerkelijke beleidsuitvoering en in hoeverre de feitelijke beleidsprestaties voldoen aan het normatieve kader. De mogelijke verschillen en eventuele oorzaken hiervan zullen bij de conclusie en aanbevelingen aan de orde komen.

3.2 Afbakening

Met dit onderzoek wordt het Programma Maatschappelijke Ondersteuning, deelprogramma Wmo onderzocht, waarbij de focus ligt op prestatieveld 6: individuele voorzieningen waarvan alleen naar het onderdeel huishoudelijke hulp wordt gekeken. In deze procesevaluatie zal gekeken worden naar het deelproces beleidsuitvoering waarbij een tweedeling wordt gemaakt tussen beleidsprestaties I (invoering) en beleidsprestaties II (toepassing). In deze procesevaluatie zal gekeken worden naar beleidsprestaties (output). De daarmee samenhangende effecten (outcome) zullen hierbij voornamelijk buiten beschouwing moeten worden gelaten omdat deze moeilijk meetbaar zijn in dit geval. Maar ook omdat deze minder interessant zijn voor de opdrachtgever, er is gekozen voor onderzoek naar de uitvoering van beleid. Daarnaast staat het uitvoeringsproces centraal, niet het proces van daadwerkelijke verlening van de huishoudelijke hulp. Daarom zal de procesbeschrijving worden gedaan vanuit het gemeenteperspectief. Het cliëntenperspectief voor de kwaliteit zal bij deze evaluatie niet aan de orde komen.

De Wmo is op 1 januari 2007 in werking getreden. Gekozen wordt om naar de beschikbare gegevens te kijken vanaf de inwerkingtreding tot eind 2009, het moment waarop dit onderzoek wordt uitgevoerd.

4. Beleidsinvoering

De gemeenten zijn belast met de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Bij deze uitvoering hebben de gemeenten veel beleidsvrijheid gekregen waardoor de vormgeving van het lokale beleid en zo de uitvoering per gemeente kan verschillen.

In dit hoofdstuk zal het gemeentelijk beleid met betrekking tot de individuele voorziening huishoudelijke hulp als onderdeel van prestatieveld 6: individuele verstrekkingen worden uiteengezet. Door het beschrijven van de beleidsinvoering als onderdeel van de beleidsuitvoering wordt het eerste deel van het normatieve kader van de procesevaluatie duidelijk.

Allereerst zal het wettelijk kader worden beschreven. Aansluitend zal worden ingegaan op de vraag hoe deze wet binnen de gemeente Haaksbergen vormgegeven is, een beschrijving van het decentrale beleid. Om dit decentrale beleid te beschrijven zal eerst aandacht worden besteed aan enkele belangrijke begrippen die veelvoorkomend zijn in dit beleid. Daarna zal een aanvullende beschrijving plaatsvinden van het beleid waarbij aandacht is voor enkele beleidsstukken. Daarna zullen de doelstellingen met betrekking tot de individuele voorziening huishoudelijke hulp uiteengezet worden. Aan het eind van dit hoofdstuk zullen enkele vragen gepresenteerd worden die zijn ontstaan naar aanleiding van het beschrijven van het beleid. De normatieve toepassing van dit beleid, het proces, zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

4.1 Inhoud beleid

4.1.1 Wettelijk beleidskader

Het ministerie van VWS geeft de kaders aan waarin elke gemeente haar eigen beleid kan vaststellen. Een beleid dat afgestemd dient te zijn op de wensen van de inwoners en de demografische factoren. Deze kaders worden de prestatievelen genoemd.

In de Wmo zijn negen prestatievelen gedefinieerd waarop beleid ontwikkeld dient te worden. Dit dient volgens de Wmo vastgelegd te worden in een beleidsplan dat één keer in de vier jaar moet worden opgesteld.

Prestatieveld 6 beschrijft het onderdeel van maatschappelijke ondersteuning dat zich richt op individuen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem. Het gaat hierbij om individueel te verlenen voorzieningen, die aan de behoefte van het individu zijn aangepast. Concreet gaat het om hulp bij het huishouden, woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen (Wmo, §1, art 1, lid 1, sub g, par. 6).

In de wet is de “compensatieverplichting” opgenomen. Dit betekent dat de gemeente ter compensatie van de beperkingen die een persoon ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie, voorzieningen dient te treffen die de burger in dit geval in staat stelt een huishouden te voeren. Gemeenten krijgen de vrijheid om te bekijken welke voorzieningen zij daarvoor inzetten. Het beoogde resultaat ligt dus vast (zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie), de weg er naar toe (de voorziening) is nader te bepalen op grond van het beleid dat de gemeente voert.

4.1.2 Gedecentraliseerd beleidskader

De Raad heeft voor de gemeente Haaksbergen kaders gesteld voor het verstrekkingenbeleid door de ‘Verordening maatschappelijke ondersteuning’ en de ‘Notitie Wet maatschappelijke ondersteuning, onderdeel verstrekkingenbeleid voorzieningen en hulp bij het huishouden’ vast te stellen. Het college heeft daarna het uitvoeringsbeleid tot op detailniveau vastgesteld in het ‘Verstrekkingenboek Wmo’, en het ‘Financieel Besluit Wmo’. (Wmo beleidsplan aanvullend document, paragraaf 6.2) Jaarlijks vindt evaluatie van de verordening en de beleidsregels plaats, waarbij rekening wordt gehouden met signalen uit de doelgroep. Het Wmo beleidsplan beleidskader 2008 – 2011 geeft ambities en doelstellingen per prestatieveld weer. De jaarlijkse uitvoeringsprogramma’s zijn hierop een aanvulling en geven per jaar de aanpak per prestatieveld weer.

De Verordening maatschappelijke ondersteuning (inwerking getreden op 1 januari 2007) geeft invulling aan de in de Wet maatschappelijke ondersteuning gegeven opdracht regels te stellen bij verordening. Het is een bevoegdheid van het college om zowel ‘nadere regels’ als de beleidsregels vast te stellen. De beleidsregels zijn uitgewerkt als het verstrekkingenboek. De kern van de Verordening wordt gevormd door het zgn. ‘compensatiebeginsel’. Een individuele voorziening wordt

in de verordening als volgt omschreven: 'Een voorziening die individueel wordt aangeboden indien een algemene voorziening geen adequate oplossing biedt.'

Iedere inwoner van de gemeente Haaksbergen die in aanmerking wil komen voor hulp bij het huishouden moet hiervoor een voorziening aanvragen bij de gemeente. In hoofdstuk 3 van de Verordening maatschappelijke ondersteuning staat beschreven dat de te verstrekken voorziening kan bestaan uit een algemene voorziening waaronder algemene hulp bij het huishouden, hulp bij het huishouden in natura of een persoonsgebonden budget te besteden aan hulp bij het huishouden.

Wanneer een aanvrager aantoonbare beperkingen op grond van ziekte of gebrek of problemen bij het uitvoeren van de mantelzorg heeft kan een aanvrager in aanmerking worden gebracht voor een algemene voorziening. Wanneer deze voorziening onvoldoende oplossing biedt of niet beschikbaar is kan een aanvrager voor de voorzieningen hulp bij het huishouden in natura of een persoonsgebonden budget in aanmerking worden gebracht.

Algemene voorzieningen

In artikel 9, lid 1, van de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt geregeld onder welke basisvoorwaarden men gebruik kan maken van een algemene voorziening voor hulp bij het huishouden, indien deze in de gemeente voorhanden is. In aanmerking komen in eerste instantie personen met een aantoonbare beperking ten gevolge van ziekte of gebrek. Verder komen mantelzorgers in het kader van de zogenaamde 'respijtzorg' in aanmerking, dat wil zeggen dat de noodzaak aanwezig is om mantelzorgers te ontlasten. Wanneer de algemene voorziening onvoldoende adequaat of niet aanwezig is, komt de individuele voorziening huishoudelijke hulp aan de orde.

Indien als gevolg van aantoonbare beperkingen het zelf uitvoeren van een of meer huishoudelijke taken onmogelijk is en de algemene hulp bij het huishouden dit snel en adequaat op kan lossen, komt men voor deze eerste vorm (algemene hulp bij het huishouden) in aanmerking. Het gaat dan om een snelle en eenvoudige oplossing zonder veel administratieve rompslomp. Er vindt een eenvoudige toets plaats naar de noodzaak van de hulp en er wordt direct toegekend en gerealiseerd. Dit wordt in een brief bevestigd. Te denken valt aan vormen van direct beschikbare hulp bij het huishouden, bijvoorbeeld vanuit een wijksteunpunt voor eenvoudige werkzaamheden al dan niet op basis van een kortdurende hulpbehoefte. Om administratieve rompslomp te voorkomen wordt geen eigen bijdrage gevraagd. Mocht men aan het loket aangeven niet met deze vorm van hulp in te kunnen stemmen, dan wordt een normale procedure opgestart met een aanvraagformulier en het gebruikelijke onderzoek. Deze vorm van algemene hulp bij het huishouden wordt dus alleen gerealiseerd indien de aanvrager het daar mee eens is. De brief is dan alleen maar een bevestiging en geen beschikking waartegen bezwaar openstaat. Omdat er geen eigen bijdrage wordt gevraagd, zal deze vorm van hulp altijd uitsluitend voor een kortdurende periode worden toegekend. Daarbij moet gedacht worden aan situaties die maximaal drie tot zes maanden voortduren (Verstrekkingsboek Wmo, 2006).

In de Verordening maatschappelijke ondersteuning wordt het begrip algemene voorziening geïntroduceerd voor alle onderdelen van het compensatiebeginsel. Met name op het terrein van hulp bij het huishouden is het een nieuw begrip. Kenmerkend voor algemene voorzieningen is dat de gemeente deze voorzieningen organiseert, inkoopt en ter beschikking stelt, los van of vooruitlopend op individuele aanvragen ter zake. Algemene voorzieningen zullen in de regel met een minimum aan procedures kunnen worden aangeboden: met geen of slechts een lichte toegangstoets en zonder eigen bijdragen. De voordelen van deze algemene voorzieningen zijn een snelle en simpele oplossing van de problemen, zonder bureaucratie en zonder eigen bijdragen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van deze algemene voorzieningen om daarmee de mogelijkheid van de aanvrager tot het kiezen voor een persoonsgebonden budget in te perken.

Het verschil tussen de algemene voorziening en de individuele voorzieningen zit voornamelijk in de toekenningprocedure. De individuele voorziening is meer op de persoon afgestemd, en in de regel meer geschikt voor de wat grotere en langduriger behoefte aan hulp dan een algemene voorziening.

Voorliggende voorzieningen

Er zijn voorzieningen die kunnen voorkomen dat huishoudelijke verzorging nodig is. Door bijvoorbeeld gebruik te maken van kinderopvang of maaltijddiensten kan worden voorkomen dat er

hulp in de huishouding moet worden geregeld. Deze ‘voorliggende voorzieningen’ kunnen voor gaan boven een aanspraak op Wmo-zorg. Wanneer een adequate oplossing wordt geboden door gebruik te maken van deze voorzieningen, dan wordt geen Wmo-zorg geïndiceerd. Voorbeelden van voorliggende voorzieningen zijn: Kinderopvang (crèche, kinderdagverblijf, overblijfmogelijkheden op school, voor- of naschoolse opvang), voor- en naschoolse opvang, oppascentrale, maaltijddienst etc. Bij de indicatiestelling wordt dan rekening gehouden met voorliggende voorzieningen. Of de aanvrager daadwerkelijk voorliggende voorzieningen gebruikt, behoort tot de verantwoordelijkheid van de aanvrager en heeft geen invloed op de indicatiestelling. Alleen in crisissituaties kan voor een korte termijn een indicatie worden afgegeven om de klant in de gelegenheid te stellen een eigen oplossing te regelen. Anderzijds is het uitgangspunt van de Wmo het bevorderen van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Een te grote afhankelijkheid van bijvoorbeeld een boodschappendienst lijkt dus onverenigbaar met de uitgangspunten van de Wmo. Aan welk belang de meeste waarde wordt gehecht moet blijken uit de individuele situatie. Op basis van de hardheidsclausule kan in bijzondere situaties – maar altijd bij uitzondering – van deze regels worden afgeweken (Verstrekkingsboek Wmo, 2006).

De individuele voorziening

Indien algemene hulp bij het huishouden niet aanwezig is, of een onvoldoende oplossing biedt, kan men in aanmerking komen voor een individuele voorziening. Deze bestaat uit of hulp bij het huishouden in natura of een PGB te besteden aan hulp bij het huishouden.

Er dient allereerst te worden nagegaan of er sprake is van aantoonbare beperkingen op grond van ziekte of gebrek. De vaststelling hiervan dient op objectieve wijze plaats te vinden. In een deel van de gevallen gebeurt dit op basis van een medische beoordeling, in andere situaties wordt volstaan met een hoogwaardige intake door de consulent van de gemeente. Dit ter beoordeling van de consulent Zorg, Werk en Inkomen. In dit kader kan het noodzakelijk zijn medisch advies te vragen aan een medisch adviseur die daartoe de nodige deskundigheid bezit. Daarbij dient bijzondere aandacht te bestaan voor de zogenaamde medisch moeilijk te objectiveren aandoeningen (mmoa's), waarbij gewaakt moet worden voor het verlenen van antirevaliderende hulp. Daarnaast kan ook hulp bij het huishouden verstrekt worden in situaties waarbij de mantelzorg problemen heeft bij de uitvoering daarvan. Kunnen de problemen (deels) opgelost worden door het toekennen van hulp bij het huishouden, dan is dat een reden voor toekenning (respijtzorg). Daarbij dient er van uitgegaan te worden dat de hulp bij het huishouden plaats vindt bij de hulpvrager die de mantelzorg ontvangt, het gaat om de ontlasting van de mantelzorger. Een aanvrager komt niet in aanmerking voor hulp bij het huishouden als tot de leefeenheid waar deze persoon deel van uitmaakt een of meer huisgenoten behoren die wel in staat zijn het huishoudelijk werk te verrichten. De omvang van de voorziening huishoudelijke verzorging wordt uitgedrukt in klassen, zoals vastgesteld in ‘de Nadere regels maatschappelijke ondersteuning’. De bedragen die per klasse in de vorm van een persoonsgebonden budget worden verstrekt, worden jaarlijks door het college vastgesteld (Verordening maatschappelijke ondersteuning, 2006, H3).

Hulp bij het huishouden (HH) omvat het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van het verzorgen van het huishouden. Hulp bij het huishouden valt te onderscheiden in twee soorten, te weten daadwerkelijke hulp (HH1) en het ondersteunen bij het voeren van de regie over het huishouden (HH2). Het gaat daarbij om de volgende activiteiten:

Activiteiten HH1:	
- <i>Boodschappen doen</i>	- <i>Zwaar huishoudelijk werk</i>
- <i>Broodmaaltijd bereiden</i>	- <i>De was doen</i>
- <i>Warme maaltijd bereiden</i>	- <i>Huishoudelijke spullen in orde houden</i>
- <i>Licht huishoudelijk werk</i>	
Activiteiten HH2:	
- <i>Activiteiten HH1</i>	- <i>Anderen helpen in huis met het bereiden van de maaltijd</i>
- <i>Anderen helpen in huis met de zelfverzorging</i>	- <i>De dagelijkse organisatie van het huishouden</i>

Voor de omvang van de hulp bij het huishouden moet bepaald worden welke activiteiten de hulpvrager zelf niet kan uitvoeren en welke normtijden hiervoor gelden. De normtijden die de gemeente Haaksbergen hanteert zijn overgenomen uit het protocol huishoudelijke verzorging van het CIZ en samengesteld in overleg met de landelijke koepel van thuiszorginstellingen.

Normering in tijd van alle te verrichten activiteiten leidt tot een totaal aantal uren. Deze uren vallen binnen een klasse. In het Wmo-besluit zijn deze klassen vermeld. Hierbij is gekozen voor een bandbreedte, zodat niet bij elke wijziging in de persoonlijke situatie van de zorgaanvrager een nieuwe indicatie hoeft te worden gesteld en een nieuw besluit hoeft worden genomen. Wijzigingen binnen de klasse leiden dus niet tot een gewijzigd recht of een wijziging in het aantal uren zorg (Verstrekkingsboek Wmo, 2006).

Gebruikelijke zorg en mantelzorg

Gebruikelijke zorg is per definitie zorg waarop geen aanspraak bestaat. Het is de normale, dagelijkse zorg die partners of ouders en inwonende kinderen geacht worden elkaar onderling te bieden omdat ze als leefeenheid een gezamenlijk huishouden voeren en op die grond een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor het functioneren van dat huishouden. Uitwonende kinderen vallen hier dus buiten. Bij mantelzorg gaat het om zorg waarop verzekerde wel aanspraak heeft. Mantelzorg is zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende, door personen uit diens directe omgeving waarbij de zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie. Bij mantelzorg wordt de normale zorg in zwaarte, duur en/of intensiteit aanmerkelijk overschreden. Mantelzorg vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Gebruikelijke zorg en mantelzorg zijn dus elkaar uitsluitende begrippen.

Bij indicatie wordt rekening gehouden met de gebruikelijke zorg van huisgenoten waar dan een mogelijke herverdeling van taken dient plaats te vinden. Met betrekking tot kinderen zijn per leeftijdsgroep activiteiten gesteld waarvan verwacht wordt dat zij deze kunnen uitvoeren in het huishouden. Met deze activiteiten kan rekening gehouden worden bij de indicatie (Verstrekkingsboek Wmo, 2006).

Zorg in natura

Wanneer de aanvrager in aanmerking komt voor de individuele voorziening huishoudelijke hulp bestaat de keuze tussen zorg in natura of het persoonsgebonden budget. Wanneer gekozen wordt voor zorg in natura wordt de huishoudelijke hulp geleverd door een van de aanbieders waar de gemeente afspraken mee heeft gemaakt.

Het persoonsgebonden budget (PGB)

De keuze voor een PGB wordt niet geboden indien verwacht wordt dat een aanvrager niet met het beschikbare geld kan omgaan of als een algemene voorziening een adequate voorziening is. Een PGB wordt alleen verstrekt ten aanzien van individuele voorzieningen. De omvang van het PGB is de tegenwaarde van de in de betreffende situatie goedkoopst adequate te verstrekken voorziening in natura, indien nodig aangevuld met een vergoeding voor instandhoudingskosten. Op het persoonsgebonden budget is de Overeenkomst persoonsgebonden budget gemeente Haaksbergen van toepassing. De toekenning van het te verstrekken persoonsgebonden budget, de omvang en de looptijd ervan worden bij beschikking vastgesteld. Bij de beschikking wordt een program van eisen verstrekt waarin aangegeven is aan welke vereisten de met het PGB te verwerven voorziening dient te voldoen. Na verzending van de beschikking wordt het PGB ter beschikking gesteld door storting op de rekening van de aanvrager. Na aanschaf van de voorziening waarvoor het PGB verstrekt is, wordt aan het college door de budgethouder, voor zover van toepassing, de nota, een betalingsbewijs van de aangeschafte voorziening en een overzicht van de salarisadministratie verstrekt volgens de voorschriften. Na afloop van de periode waarop het PGB voor hulp bij het huishouden van toepassing is wordt aan het college door de budgethouder een overzicht van de salarisadministratie verstrekt. Het college gaat, voor hulp bij het huishouden, steekproefsgewijs na of het verstrekte PGB besteed is aan het doel waarvoor het is verstrekt. Als het PGB berekend is wordt het bij beschikking aan de aanvrager bekend gemaakt. Aan deze beschikking wordt een programma van eisen toegevoegd die aan de voorziening worden gesteld. Daarnaast wordt in de beschikking ook opgenomen dat er een eigen

aandeel in de kosten verschuldigd is die door het CAK wordt vastgesteld en geïnd (Verstrekkingsboek Wmo, 2006). De gemeente Haaksbergen heeft de uitvoering van de PGB's uitbesteed aan een externe partij namelijk zorgverzekeraar Menzis.

Wanneer een cliënt heeft gekozen voor een PGB kan deze zelf zijn ondersteuningsbehoefte regelen. Bij huishoudelijke hulp kan dit gestalte krijgen via de inschakeling van burens, vrienden of andere relaties, het inschakelen van een zelfstandige zonder personeel of het aangaan van een arbeidsovereenkomst. De gemeente informeert aanvragers die kiezen voor een PGB over de gevolgen, rechten en plichten die daaraan verbonden zijn. De hoogte van een PGB wordt berekend op basis van de gemiddelde uurprijs voor 'hulp in natura' van de gecontracteerde zorgleveranciers. Op deze tarieven wordt 25% in mindering gebracht, omdat de budgethouder ten opzichte van een zorgaanbieder geen of minder overheadkosten heeft. Hierdoor is het niet noodzakelijk het tarief op 100% te stellen, maar is deze vastgesteld op 75%. Een PGB-houder heeft echter wel een aantal eigen verantwoordelijkheden. Daarom is het bruto PGB weer met een toeslag van 13% verhoogd, omdat het PGB niet alleen toereikend moet zijn voor het betalen van salariskosten, maar ook voor alle kosten uit overige werkgeversverplichtingen die daar nog bovenop komen, zoals aanvullende arbeidsvoorwaarden, verzekeringen, reiskostenvergoedingen, vakantiedagen en administratieve verplichtingen. De PGB-houder wordt daarmee gecompenseerd voor de uitvoering van deze werkgeverstaken. De gemeente Haaksbergen maakt geen gebruik van (door de gemeente te betalen) diensten door externe instanties voor de ondersteuning van PGB-houders t.a.v. hun werkgeverstaken (Verstrekkingsboek Wmo, 2006).

Overig beleid ten aanzien van aanvraag, indicatie en uitvoering

Een aanvraag dient te worden ingediend door middel van een door het college ter beschikking gesteld formulier. De aanvraag dient te worden ingediend bij het loket.

Het college kan een beschikking geheel of gedeeltelijk intrekken indien niet is voldaan aan de gestelde voorwaarden of op grond van onjuiste gegevens. Een besluit tot verlening van een financiële tegemoetkoming of een persoonsgebonden budget kan worden ingetrokken indien blijkt dat deze binnen zes maanden na uitbetaling niet is aangewend voor de bekostiging van het middel waarvoor de verlening heeft plaatsgevonden. Terugvordering is dan mogelijk (Verordening maatschappelijke ondersteuning, 2006).

Nadat een Wmo-aanvraag is ingediend moet binnen een redelijke termijn een beslissing worden genomen. In de Awb is het begrip 'redelijke termijn' niet nader gedefinieerd. In de praktijk zal dit afhankelijk zijn van de complexiteit van de aanvraag en van de in te winnen adviezen. De termijn voor een aanvraag van huishoudelijke hulp is in ieder geval verstreken als na 8 weken nog geen beschikking is getroffen noch een verdaagbesluit is verzonden (art.4.13 Awb). Indien geen beslissing kan worden genomen omdat de aanvrager niet alle noodzakelijke gegevens heeft overlegd, dan wordt schriftelijk een hersteltermijn geboden (art. 4:5 Awb).

Na een periode van ziekenhuisopname kan met spoed hulp noodzakelijk zijn. Hierbij is helder aangegeven door de behandelend arts dat hulp noodzakelijk is. De duur is beperkt, evenals de omvang. Het is in deze situatie niet gewenst de uitgebreide aanvraagprocedure te volgen omdat dit zou leiden tot een te lange periode dat op hulp gewacht moet worden gewacht. Voor de aanmelding en verdere afhandeling zijn afspraken gemaakt met de zorgaanbieders en het CIZ (aanmeldmodule). Hierbij is geen sprake van een keuze voor een PGB.

Indicering gebeurt in klassen, deze zijn te vergelijken met standaardporties. Elke klasse is gekoppeld aan minimaal en een maximaal aantal uren per week binnen een vaste bandbreedte. Indien men bijvoorbeeld een indicatie heeft voor 1,5 uur hulp, wordt men ingedeeld in klasse 1. Mocht de behoefte aan hulp van de aanvrager enigszins stijgen of dalen binnen de bandbreedte van de toegekende klasse, dan hoeft daarvoor niet opnieuw geïndiceerd en beschikt te worden. Voor de gemeente is dat een administratief voordeel (Verordening maatschappelijke ondersteuning, 2006).

Het uitgangspunt is om zoveel mogelijk door de gemeente zelf te laten indiceren, tenzij het gaat om complexe aanvragen waarbij om indicatie door een adviesinstantie wordt gevraagd.

De consultants hebben voor het indiceren van huishoudelijke hulp een opleiding gehad. Bij complexe aanvragen (medische problematiek) en bij afwijzingen op medische gronden wordt advies bij het CIZ ingewonnen. In alle overige situaties worden de indicaties door de eigen consultants gesteld. De achterliggende gedachten hierachter zijn kostenbesparing en een integrale aanpak.

Het Verstrekkingenboek Wmo Nadere regels maatschappelijke ondersteuning

Het verstrekkingenboek vormt samen met de financiële bepalingen (Financieel Besluit Wmo) de beleidsregels over de verstrekking van voorzieningen op grond van de Verordening maatschappelijke ondersteuning. Het verstrekkingenboek Wmo heeft zowel een interne als een externe werking. Primair is het bedoeld om de uitvoeringsorganisatie, in het bijzonder de afdeling Werk en Burgerzaken, een spelregelboek te verstrekken dat gebruikt kan worden bij de besluitvorming op Wmo-aanvragen.

Het Protocol Gebruikelijke Zorg

Het Protocol Gebruikelijke Zorg vormt de basis voor het gemeentelijk beleid bij de indicatiestelling Hulp bij het Huishouden (HH). In het Protocol Indicatiestelling voor Huishoudelijke Verzorging, eveneens opgesteld door het CIZ, zijn normtijden vastgelegd voor diverse huishoudelijke taken. Het Protocol Gebruikelijke Zorg is door de gemeenteraad van Haaksbergen als beleidsuitgangspunt ongewijzigd overgenomen. Het Protocol beschrijft richtlijnen voor de indicatiestelling bij het bepalen van de gebruikelijke zorg in relatie tot de aanspraak op zorg. Omdat het Protocol Gebruikelijke Zorg gebruikt wordt bij de indicering kunnen de overwegingen uit dit protocol dus ook een motivering vormen voor een beschikking op een Wmo-aanvraag.

Het Financieel Besluit Wmo

Het Financieel Besluit Wmo geeft nadere regels aan de financiële bepalingen voor de uitvoering van de individuele Wmo-voorzieningen.

De gemeente Haaksbergen vraagt eigen bijdragen bij de voorziening hulp bij het huishouden. Deze eigen bijdrage wordt berekend door het Centraal Administratie Kantoor (CAK). Het CAK werkt met verzamelinkomens vanuit een peiljaar, welk twee jaar voor het lopende jaar ligt. Dit betekent dat er soms een voorlopige vaststelling zal plaatsvinden en achteraf de definitieve vaststelling. Het in mindering brengen van eigen bijdragen of een eigen aandeel zal daardoor vaak niet mogelijk zijn. Al deze activiteiten worden door het CAK uitgevoerd, de wijze van berekening van de eigen bijdrage is vastgelegd in het 'Financieel Besluit Wmo'.

Het Wmo-beleidsplan 2008-2011

De Wmo is een participatiewet en heeft tot doel meedoen aan de samenleving mogelijk te maken voor iedereen. Hierbij ligt de focus op de randvoorwaarden en voorzieningen die meedoen makkelijker maken. Wanneer meedoen op eigen kracht niet lukt, wil de gemeente Haaksbergen ondersteuning bieden. De gemeente Haaksbergen neemt bij de beleidsontwikkeling en de uitvoering van de Wmo als uitgangspunt 'de burger centraal'.

Sinds 1 januari 2007 functioneert het loket ZWI (zorg, werk en inkomen) als een integraal onderdeel van de front-Office van de totale gemeentelijke organisatie. De afdeling Werk en Burgerzaken, waaronder het loket organisatorisch valt, is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo en de Wet werk en bijstand (WWB) en is gestart met een integrale manier van werken. Er bestaat geen scheiding meer tussen Wmo-consultanten en bijstandsconsultanten. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat bij een Wmo-aanvraag ook aandacht wordt besteed aan inkomstenvoorzieningen, minimeerbeleid, bijzondere bijstand etc. In het Wmo Beleidsplan is als speerpunt de verdere professionalisering en uitbreiding van de mogelijkheden van het gemeentelijk ZWI loket opgenomen.

Om het verstrekkingenbeleid in de toekomst betaalbaar te houden vindt de gemeente Haaksbergen het belangrijk dat mensen zelf verantwoordelijkheid nemen en dat de gemeente kijkt waar ze dat kan steunen. In het Wmo beleidsplan 2008-2011 heeft de raad daarover vastgesteld dat invulling moet worden gegeven aan het begrip eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast moet het systeem van eigen

bijdragen nader onderzocht worden. Overigens geldt er bij het eigen bijdrage beleid een wettelijk anticumulatiebeding, hiermee wordt stapeling van eigen bijdragen voorkomen.

De jaarlijkse uitvoeringsprogramma's

De uitwerking van het Wmo beleid zal volgens het Beleidsplan gebeuren met behulp van jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Het doel van de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's is een integrale aanpak van de Wmo-opgave. Waar mogelijk zullen activiteiten op het niveau van de wijken/dorpen worden geformuleerd. Het uitvoeringsprogramma zal aangeven welke activiteiten dat jaar ondernomen worden, wie daarbij betrokken zijn en wat het beschikbare budget is. De levensdomeinen vormen de programmalijnen van de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. De speerpunten die geformuleerd zijn bij de prestatievelden komen in de uitvoeringsprogramma's terug (Wmo Beleidsplan 2008 – 2011).

Voor prestatieveld 6 wordt als eerste speerpunt de aanbesteding van huishoudelijke hulp genoemd. Dit is in het concept uitvoeringsplan momenteel nog niet verder uitgewerkt.

Als tweede speerpunt wordt genoemd invulling te geven aan het begrip eigen verantwoordelijkheid en het nader onderzoeken van het systeem van eigen bijdragen. Dit door middel van het opstellen van discussie of een adviesnotitie waarbij in een vroegtijdig stadium advisering door de Wmo-raad plaatsvindt en het reguliere besluitvormingsproces (Besluit college, Raadscommissie Samenleving en Besluit raad). De kosten en opbrengsten worden benoemd in de notitie. De afdeling W&B is hierbij de primaathouder en besluitvorming dient in 2009 plaats te vinden.

Het volgende speerpunt is het PGB-welzijn ook wel het geluksbudget genoemd. Door de inzet van PGB-welzijn wil de gemeente de mogelijkheden en de positie van de doelgroep verbeteren en daarmee de maatschappelijke participatie bevorderen. Subdoelen zijn zicht krijgen op (tot nog toe onbekende) groepen inwoners, de zelfredzaamheid vergroten, het welbevinden vergroten, de ketensamenwerking en integrale aanpak versterken (AWBZ, armoedebeleid, welzijn en sportbeleid), en toeleiden naar bestaande regelingen en voorzieningen. Deze subdoelen hebben een minimaal direct raakvlak met de voorziening huishoudelijke hulp.

Als overige zaken die in 2010 worden opgepakt worden uitbreiding van de clusters van de Wmo-raad genoemd, de benchmark, het cliënttevredenheidonderzoek, de pakketmaatregelen AWBZ en de omvorming van prestatievelden naar leefgebieden (Wmo-uitvoeringsplan 2009-2010, versie 3)

Verordening Wmo-raad

Deze verordening regelt de samenstelling en de werkwijze van de Wmo-raad die het gemeentebestuur gevraagd en ongevraagd adviseert over het beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning. In de Wmo-raad zitten vertegenwoordigers uit de verschillende clusters. Artikel 11 van de Wmo regelt de betrokkenheid van de ingezetenen in de gemeente in brede zin op grond van artikel 150 van de Gemeentewet. Dit artikel bevat algemene verplichtingen tot het vaststellen van een inspraakverordening. Artikel 12 van de Wmo bepaalt dat het college advies moet vragen aan gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van vragers over het ontwerpplan alvorens deze wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

4.2 Doelstellingen individuele voorziening huishoudelijke hulp

De doelstellingen van het beleid waarvan de doelmatigheid moet worden vastgesteld zijn onderdeel van de analyse. Deze doelstellingen kunnen algemeen of operationeel zijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat de doelstellingen concreet zijn, dat wil zeggen specifiek en meetbaar. In de praktijk zijn algemene doelstellingen vaak niet concreet. Vaak is het dan beter om terug te grijpen op de in de operationele doelstellingen geformuleerde effecten of prestaties die men wil inzetten om de algemene doelstelling te realiseren.

In het Wmo-beleidsplan 2008-2011 van de gemeente Haaksbergen wordt voor prestatieveld 6 de volgende ambitie beschreven: "Iedereen die recht heeft op een individuele voorziening maakt hiervan gebruik."

Daarnaast worden de volgende doelstellingen genoemd :

- Het leveren van individueel geïndiceerde voorzieningen van maatschappelijke zorg aan mensen die daarop zijn aangewezen voor deelname aan de samenleving. Het betreft voorzieningen die zijn afgestemd op de persoonlijke omstandigheden van het individu, gericht op het bevorderen van

zelfredzaamheid. De eigen verantwoordelijkheid van het individu staat daarbij voorop. Individuele voorzieningen kunnen worden verstrekt aanvullend op algemene voorzieningen;
- Het behalen van een tevredenheidscijfer van een 8 onder de inwoners die gebruik maken van de individuele voorzieningen in het kader van de Wmo.

Voor de aanpak zijn enkele nieuwe speerpunten toegevoegd:

17. Het vergroten van de bekendheid van de regelingen d.m.v. diverse communicatieactiviteiten; (2008)
18. Het doorontwikkelen van de loketfunctie, waarbij er een optimale samenwerking en afstemming is tussen de front- en backoffice; (2009)
- 19 Invulling geven aan het begrip eigen verantwoordelijkheid en het nader onderzoeken van het systeem van eigen bijdragen. (2009)

4.3 Opkomende vragen

De beschrijving van het beleid zorgt ervoor dat enkele vragen ontstaan. Deze vragen kunnen aangemerkt worden als de echte onderzoeksvragen. Ze worden in deze paragraaf uiteengezet en vormen de basis voor de procesevaluatie. In het hoofdstuk Beleidsprestaties zullen deze vragen beantwoord worden samen met de vragen die naar aanleiding van het volgende hoofdstuk ontstaan door het beschrijven van het proces (de toepassingsprestaties). Zodoende worden de feitelijke beleidsuitvoeringsprestaties duidelijk.

De Verordening introduceert in het kader van het compensatiebeginsel het begrip algemene voorzieningen. Deze dienen door de gemeente beschikbaar te worden gesteld. De vragen die hierbij ontstaan zijn: Welke algemene voorzieningen (algemene hulp bij het huishouden) zijn er binnen de gemeente Haaksbergen ontwikkeld? Zijn de consultants op de hoogte van deze algemene voorzieningen? Wordt met de algemene voorzieningen voldoende rekening gehouden bij de indicatie? *Welke algemene voorzieningen zijn er binnen de gemeente Haaksbergen en hoe wordt hier bij de uitvoering mee omgegaan?*

In het Verstrekkingsboek staat beschreven dat bij indicatie rekening gehouden dient te worden met voorliggende voorzieningen die opgenomen zijn in de sociale kaart. Deze leiden tot het zelfde soort vragen als bij de algemene voorzieningen: Welke voorliggende voorzieningen zijn er in de gemeente Haaksbergen? Zijn de consultants goed op de hoogte van deze voorliggende voorzieningen? Wordt met deze voorliggende voorzieningen voldoende rekening gehouden bij de indicatie? Hoe functioneert de sociale kaart?

Welke voorliggende voorzieningen zijn er binnen de gemeente Haaksbergen en hoe wordt hier bij de uitvoering mee omgegaan?

In de Verordening maatschappelijke ondersteuning is duidelijk beschreven dat wanneer een aanvrager in aanmerking komt voor een individuele voorziening waar deze voorziening uit bestaat. In het Verstrekkingsboek wordt tevens uiteengezet welke werkzaamheden onder de twee soorten huishoudelijke hulp vallen en hoeveel tijd voor de werkzaamheden geïndiceerd wordt. De vraag die hierbij ontstaat is waar bij indicatiestelling precies op wordt gelet bij de beoordeling of iemand in aanmerking komt voor deze individuele voorziening? In het beleid is bijvoorbeeld nergens concreet beschreven wat de criteria zijn waar een aanvrager aan moet voldoen om in aanmerking te komen voor bijvoorbeeld hulp bij de broodmaaltijd, hoe wordt deze indicatie gedaan door de consultant? Wordt door het ontbreken van deze criteria soms te makkelijk huishoudelijke hulp toegekend?

Wat zijn de gebruikte criteria bij indicering die feitelijk bepalend zijn voor het al dan niet toekennen van hulp bij taken in het huishouden?

In de Verordening staat dat het college steekproefsgewijs na gaat of het verstrekte PGB besteed is aan het doel waarvoor het is verstrekt, de rechtmatigheid van de besteding. Dit is van toepassing op de uitvoering en dat deel wordt zoals eerder aangegeven buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek. Maar hoe zit het met de rechtmatigheid van de toekenning? Wordt dit gecontroleerd door de gemeente

Haaksbergen? Wordt dit gecontroleerd voor het persoonsgebonden budget? Wordt dit gecontroleerd voor de zorg in natura?

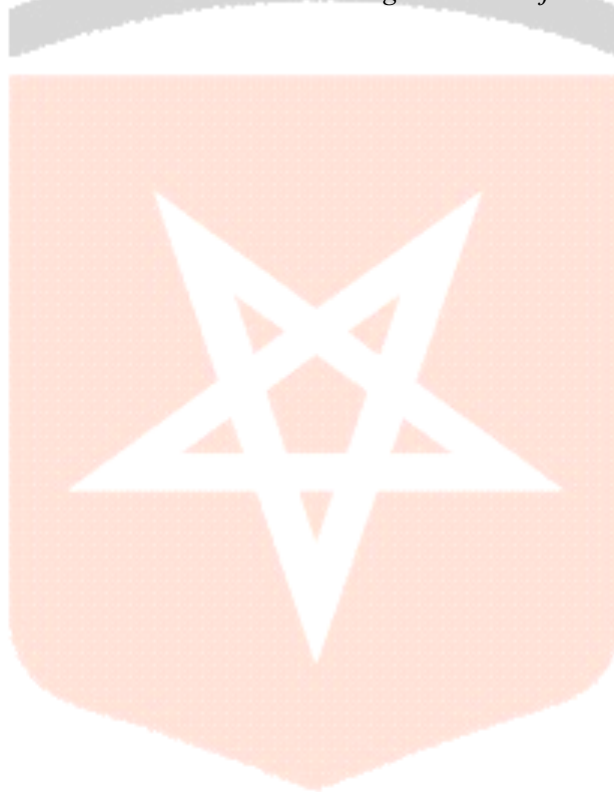
Wordt de rechtmatigheid van toekenning van de individuele voorziening huishoudelijke hulp (zowel zorg in natura als het PGB) gecontroleerd?

In het Beleidsplan staat dat invulling moet worden gegeven aan het begrip eigen verantwoordelijkheid. Is er inmiddels invulling aan de eigen verantwoordelijkheid gegeven? Wanneer dit is gedaan: Hoe is dit ingevuld en georganiseerd?

Op welke manier wordt binnen de gemeente Haaksbergen invulling gegeven aan het begrip eigen verantwoordelijkheid binnen de individuele voorziening huishoudelijke hulp?

In het Beleidsplan wordt in de doelstellingen genoemd dat de voorzieningen afgestemd moeten zijn op de persoonlijke omstandigheden van het individu. Er moet dus maatwerk worden geleverd. Hoe wordt binnen de gemeente beroep gedaan op maatwerk? Wordt dit maatwerk bij de uitvoering geleverd? Of is het nog meer een kwestie dat dit in principe zou moeten worden geleverd en ingevoerd, maar dat dit in de praktijk nog niet gebeurt?

Op welke manier wordt binnen de gemeente Haaksbergen invulling gegeven aan het principe van het leveren van maatwerk binnen de individuele voorziening huishoudelijke hulp?



5. Beleidstoepassing

Het proces van hulp bij het huishouden is in te delen in vier fasen. (Kwaliteitsdocument voor Verantwoorde Hulp bij het Huishouden, pp 9)

Fase 1: Eerste contact / aanvraag

Fase 2: Toegangsbeoordeling / indicatiestelling / beschikking

Fase 3: Uitvoering hulp bij het huishouden

Fase 4: Evaluatie van en toezicht op kwaliteit van geleverde hulp bij het huishouden.

In dit hoofdstuk zal aandacht zijn voor fase 1 en fase 2 van dit dienstverleningsproces, centraal hierbij staat de vraag welke activiteiten de uitvoerder moet ontplooiën om de beleidsuitvoering tot een goed einde te brengen. Welke toepassingsprestaties zouden geleverd moeten worden. Fase 3 en fase 4 zullen nu buiten beschouwing worden gelaten. In het volgende hoofdstuk Beleidsuitvoering zullen de feitelijke beleidsprestaties van de gemeente Haaksbergen met betrekking tot het toepassingsproces worden besproken (samen met de feitelijke invoeringsprestaties die in het vorige hoofdstuk aan bod zijn gekomen) aan de hand van de daadwerkelijke onderzoeksvragen voor de procesevaluatie die ontstaan zijn na de beschrijving.

5.1 Procedures

Fase 1: Eerste contact / aanvraag

Elke inwoner van de gemeente Haaksbergen die in aanmerking wil komen voor huishoudelijke hulp dient zich hiervoor te melden bij het ZWI loket in het gemeentehuis. Daar vindt contact plaats met een van de loketmedewerkers (front-Office) van de afdeling Werk & Burgerzaken. De loketmedewerker luistert eerst naar het verhaal van de aanvrager om duidelijk te krijgen wat deze wil en of er redenen bestaan waardoor de aanvrager niet in aanmerking komt voor huishoudelijke hulp. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er inwonende huisgenoten zijn die de ‘gebruikelijke zorg’ kunnen leveren. Voorbeelden van aanvragers die wel in aanmerking komen voor huishoudelijke hulp zijn bijvoorbeeld alleenstaanden die zodoende geen gebruik kunnen maken van ‘gebruikelijke zorg’, mensen die ouder worden en waar zo een huishoudelijke hulpbehoefte ontstaat en aanvragers met een kortdurige huishoudelijke hulpbehoefte na bijvoorbeeld een operatie. Bij de gemeente Haaksbergen worden alle aanvragen via de loketfunctie gedaan, ook aanvragen naar aanleiding van ziekenhuisopname. Bij sommige andere gemeenten wordt dit door het ziekenhuis direct met het CIZ en de betreffende zorgaanbieder geregeld zonder interventie van de gemeente. Bij de gemeente Haaksbergen neemt het ziekenhuis contact op met de gemeente.

Het aanvraagformulier (aanvraag- en inlichtingenformulier op grond van de Wmo en Wwb) wordt na het invullen ondertekend door de aanvrager en wordt doorgegeven aan een consultant van de afdeling Werk & Burgerzaken (BackOffice).

Fase 2: Toegangsbeoordeling / indicatiestelling / beschikking

Wanneer de aanvraag bij de consultant van de BackOffice aankomt neemt deze contact op met de aanvrager om een moment voor indicatie te plannen. Wanneer de urgentie hoog is vindt indicatie binnen een paar dagen plaats, anders gebeurt dit meestal binnen 2 weken. Wanneer de aanvraag via het ziekenhuis is binnengekomen wordt in de eerste instantie afgegaan op de informatie die door het medisch personeel wordt geleverd. Wanneer het mogelijk is op basis van deze informatie een voorlopige indicatie te geven wordt dit gedaan, huisbezoek vindt dan later plaats om de situatie verder in beeld te brengen.

De indicatie voor de voorziening huishoudelijke hulp vindt in (bijna) alle gevallen bij de aanvrager thuis plaats. De consultant maakt hierbij gebruik van het rapportage formulier (rapportage huishoudelijke hulp) en de medische kaart. Met behulp van de medische kaart worden medische gegevens, beperkingen/participatieproblemen, de omgeving en antropometrische gegevens in kaart gebracht. Bij de medische gegevens wordt de ziekte, de diagnose en de prognose ingevuld. Bij de beperkingen/participatieproblemen worden vragen gesteld die betrekking hebben op wat een aanvrager fysiek kan, hoe het gesteld is met de mobiliteit, de conditie en uithoudingsvermogen, welke huishoudelijke taken kunnen worden uitgevoerd, welke huishoudelijke apparaten aanwezig zijn en of de regiefunctie vervuld kan worden. Bij de omgeving worden vragen gesteld met betrekking tot de gezinssamenstelling, de gebruikelijke zorg, de mantelzorg, andere gemeentelijke voorzieningen en voorliggende voorzieningen. De antropometrische gegevens zijn van toepassing op gegevens over

bijvoorbeeld lengte en gewicht. Afsluitend wordt op de medische kaart aangegeven of medisch advies aan het CIZ is gevraagd. Bij complexe gevallen wordt dit gedaan, daarnaast is soms een medische indicering noodzakelijk. Wanneer eenmaal advies van het CIZ wordt aangevraagd moet dit advies worden opgevolgd.

Het rapportage formulier geeft een overzicht van de uitkomsten van de medische kaart en het indicatiegesprek. Op het rapportage formulier wordt aangegeven hoe het onderzoek heeft plaatsgevonden, de probleemstelling, de probleemanalyse en conclusie en advies. Aangegeven wordt welk type huishoudelijke hulp (HH1 of HH2) wordt geïndiceerd, hoe deze is opgebouwd en wanneer deze start. Daarnaast dient te worden aangegeven of voor een PGB of zorg in natura wordt gekozen en in dit tweede geval van welke zorgaanbieder. De consulent brengt onderaan het rapportage formulier een advies uit.

Dit advies kan een indicatie of een afwijzing zijn, maar ook een advies om de aanvraag buiten behandeling te stellen.

Positieve indicatie

In het geval van een indicatie wordt deze verwerkt en wordt een beschikking opgesteld waarin de aanvrager in kennis wordt gesteld van de gestelde indicatie. Contact wordt opgenomen met de zorgaanbieder in geval van huishoudelijke hulp in natura. De zorgaanbieder neemt vervolgens contact op met de aanvrager over de praktische uitvoering van de huishoudelijke hulp. Tevens wordt de beschikking doorgegeven aan het CAK die de eigen bijdrage regelt.

Indien gekozen is voor een PGB wordt deze informatie doorgegeven aan zorgverzekeraar Menzis. Deze zorgverzekeraar is belast met de uitvoering van de persoonsgebonden budgetten.

Negatieve indicatie

In het geval van een afwijzing dient de consulent dit eerst te bespreken met de seniormedewerker. De consulenten hebben in principe een volledig mandaat, uitgezonderd de afwijzingen. Indien de afwijzing gehandhaafd blijft ontvangt de aanvrager hier ook een beschikking van.

5.2 Controle op het uitvoeringsproces

De Wmo is primair een decentrale wet. De verantwoording over het gevoerde gemeentelijke beleid en over de geleverde prestaties vindt horizontaal plaats. (Gemeenten verantwoorden de uitvoering en resultaten van hun beleid naar de lokale belanghebbenden zoals organisaties van cliënten en instellingen. De gemeentelijke kwaliteitsverantwoordelijkheid manifesteert zich op de volgende drie terreinen: kwaliteitsborging in het Wmo-beleidsplan, kwaliteitseisen ten aanzien van dienstverlening door derden en kwaliteitseisen eigen gemeentelijke dienstverlening. (kwaliteitsdocument voor verantwoorde HH, pp. 12)

Controle vindt op verschillende manieren plaats in het proces. De consulenten beschikken over mandaat, daardoor kunnen zij zelf beslissingen nemen die niet telkens gecontroleerd dienen te worden door leidinggevend. De seniormedewerker stuurt de consulenten aan en controleert de consulenten steekproefsgewijs. Elke maand worden per consulent twee steekproeven gedaan waarbij globaal gekeken wordt naar de twee indicaties. Daarnaast bestaat er monitoring binnen de gemeente zoals de interne controle.

Bezwaar en Beroep

Artikel 26 lid 1 van de Wmo luidt: “De motivering van de beschikking op een aanvraag om een individuele voorziening vermeldt op welke wijze de genomen beschikking bijdraagt aan het behouden en het bevorderen van de zelfredzaamheid en de normale maatschappelijke participatie van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem dan wel een psychosociaal probleem.” Dit is de zogenaamde ‘dubbele motiveringsplicht’. De Algemene wet bestuursrecht stelt immers ook eisen aan een beschikking. Wanneer een aanvrager het niet eens is met een besluit van de gemeente bestaat de mogelijkheid bezwaar te maken. Een bezwaarschrift wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Het bezwaarschrift wordt in handen gesteld van de onafhankelijke Commissie voor de bezwaarschriften. Meestal worden partijen (waaronder ook het bestuursorgaan) gehoord door de commissie, waarna de commissie advies uitbrengt aan het bestuursorgaan over de op het bezwaarschrift te nemen beslissing.

Klachten

De gemeente heeft een eigen klachtenregeling indien iemand zich benadeeld voelt door het optreden van een medewerker.

5.3 Sturing

De consultants (front-Office en BackOffice) vallen onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Werk & Burgerzaken. Deze keuze is gemaakt vanwege de integrale aanpak van de consultants. De consultants worden veronderstelt diverse soorten aanvragen te doen en hierbij integraal te werken. Het overkoepelende beleid wordt opgesteld door de afdeling Welzijn, de uitvoering en het daarmee samenhangende beleid (prestatieveld 6: individuele voorzieningen) is ondergebracht bij de afdeling Werk & Burgerzaken. Het primaat ligt bij de afdeling W&B, evenals het budgethouderschap.

De consultants worden aangestuurd door de teamcoördinator waar ze ook terecht kunnen met vragen. De teamcoördinator heeft overleg met het afdelingshoofd en communiceert met de consultants.

Een keer per maand is er een officieel Wmo overleg waar alle medewerkers die met de Wmo van doen hebben aanwezig dienen te zijn. Een keer per week vindt een casusoverleg plaats voor alle Wmo casussen. Hier bestaat de mogelijkheid om bijzondere, moeilijke of nieuwe gevallen te bespreken en hier kunnen problemen aan de orde worden gebracht. Elk jaar wordt door het afdelingshoofd een afdelingsplan opgesteld waar de speerpunten en doelen voor de afdeling in worden vastgesteld.

Het hoofd van de afdeling, de beleidsmedewerkers en de teamcoördinator hebben regelmatig contact met de Wethouder. Er is een wekelijks overleg waarbij de medewerkers aanschuiven die bij de te bespreken onderwerpen betrokken zijn.

5.4. Opkomende vragen

De beschrijving van het toepassingsproces van aanvraag en indicatiestelling roept ook enkele vragen op. Deze vragen zullen samen met de ontstane vragen naar aanleiding van het beschrijven van het beleid worden beantwoord in het volgende hoofdstuk.

Het eerste contact met de aanvragers vindt plaats bij het loket Zorg Werk en Inkomen in het gemeentehuis. In het Wmo-Beleidsplan is als speerpunt de verdere professionalisering en uitbreiding van de mogelijkheden van het gemeentelijk ZWI loket opgenomen. Het loket neemt zodoende een belangrijke plaats in het proces in waarbij een poortwachterfunctie dient te worden uitgevoerd.

Hoe functioneert het loket ZWI als startpunt van het proces en wat zijn eventuele knelpunten en problemen die zich voordoen bij de aanvraag?

Nadat de aanvraag door de front-Office verwerkt is wordt deze doorgegeven aan de BackOffice. Hier wordt de aanvraag verder verwerkt en de indicatie gesteld.

Hoe verloopt het proces van indicatie voor de individuele voorziening huishoudelijke hulp en wat zijn eventuele knelpunten en problemen die zich voordoen bij de indicatie?

Zowel bij het verwerken van de aanvraag als bij het stellen van de indicatie wordt van de consultants verwacht dat zij een integrale aanpak hanteren. De vraag die hierbij ontstaat is of het in de praktijk mogelijk is een integrale aanpak te hanteren? En in hoeverre kan dit in de praktijk gedaan worden?

Is het in de praktijk mogelijk een integrale aanpak te hanteren bij het verwerken en indiceren van de aanvragen voor de individuele voorziening huishoudelijke hulp?

Controle is een belangrijk aspect van het proces. De vraag die daarbij ontstaat is hoe de controle op de werkvloer in de praktijk verloopt. Maar ook hoe het is gesteld met de externe controle, zijn er veel klachten? En wordt vaak gebruik gemaakt van het recht tot bezwaar en beroep?

Hoe verloopt de controle op het proces zowel intern als extern?

Sturing is een aspect in het proces waarbij vragen ontstaan over de verdeling van taken, de aansturing en de communicatie in het proces. Hoe is de communicatie tussen de consultants, de beleidsmakers en de leidinggevenden? Hoe verloopt de verdeling van taken tussen de afdelingen Welzijn en Werk & Burgerzaken? Hoe is de terugkoppeling van de werkvloer naar de beleidsmakers? Hoe verlopen de overleg momenten?

Welke mogelijke knelpunten en problemen doen zich voor bij de huidige vorm van sturing en hoe verloopt de communicatie?

6. Methodologie

De aanpak gekozen voor dit onderzoek is het uitvoeren van een procesevaluatie. De procesevaluatie zal worden uitgevoerd door middel van een beschrijvende techniek en toegepast onderzoek. Gebruik wordt gemaakt van meerdere bronnen zoals open interviews, literatuuranalyse, observaties en dossieronderzoek. Op deze manier kan een betrouwbare en onafhankelijke observatie worden gedaan.

Literatuur wordt gebruikt bij het opstellen van het theoretisch kader over beleidsevaluatie. Daarnaast worden persoonlijke observaties en dossieronderzoek gebruikt bij het in kaart brengen van het beleid en van de manier waarop de gemeente Haaksbergen zijn processen heeft vastgesteld en hoe deze processen worden uitgevoerd.

De beschrijving van het normatieve kader van beleidsuitvoering in de vorige hoofdstukken heeft er toe geleid dat enkele vragen zijn ontstaan, de daadwerkelijke onderzoeksvragen. Deze vragen dienen nu te gaan worden beantwoord. Hiervoor worden interviews gehouden met de Wethouder Welzijn en Zorg, het afdelingshoofd Welzijn, het afdelingshoofd Werk & Burgerzaken, de twee beleidsmedewerkers, de senior medewerker en enkele consultants die belast zijn met de uitvoering. Door deze interviews kan informatie over het beleidsuitvoeringsproces worden verkregen vanuit verschillende perspectieven en vanuit verschillende niveaus in de organisatie.

Informatie over de daadwerkelijke beleidsuitvoering zal naast het gebruik van bovenstaande informatie ook verkregen worden door te kijken naar aanvullende gegevens over beleidsuitvoeringprestaties in de vorm van documenten en verslaglegging met betrekking tot de feitelijke toepassingsprestaties. Verslaglegging met betrekking tot het aantal aanvragen, het aantal indiceringen, het aantal toekenningen, het aantal afwijzingen en het aantal bezwaarschriften met betrekking tot de individuele voorziening huishoudelijke hulp wordt hierbij gebruikt.

Om antwoord op de ontstane vragen te krijgen is het van belang de juiste interviewvragen op te stellen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het boek "Onderzoek met vragenlijsten". Gezien de aard van de ontstane vragen wordt gekozen voor mondelinge open interviews. De interviewvragen zijn als bijlage in het verslag opgenomen.

Omdat er geen controlegroep voor handen is wordt gebruik gemaakt van een non-experimentele onderzoeksopzet. Dit soort evaluatie is gebaseerd op situaties waarin de onderzoeker geen inspraak heeft in de 'behandeling'. Er is slechts informatie over een behandelde groep (Babbie, 2004).

Gekeken wordt naar de periode vanaf invoering van de Wmo, 1 januari 2007, tot en met heden. Hierbij wordt gezien het interne karakter van de procesevaluatie niet vergeleken met andere gemeenten.

Nadat de daadwerkelijke onderzoeksvragen beantwoord zijn worden eventuele verschillen duidelijk tussen het normatieve kader en de daadwerkelijke beleidsuitvoering. In het hoofdstuk Conclusies en aanbevelingen wordt aan de hand van literatuur uiteengezet wat mogelijke oorzaken en verklaringen zijn voor de waargenomen verschillen.

7. Beleidsuitvoering

In de vorige hoofdstukken is inzicht verkregen in de beleidsuitvoering en de daarbij behorende beleidsprestaties. In dit hoofdstuk wordt als volgende stap in de procesevaluatie de daadwerkelijke beleidsuitvoering beschreven aan de hand van de feitelijk beleidsprestaties. In dit hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt tussen de feitelijke beleidsprestaties en algemene knelpunten. Deze algemene knelpunten ten aanzien van het beleid en het proces zijn in het gedane onderzoek naar voren gekomen en zijn de moeite waard om te noemen maar vallen niet direct onder de daadwerkelijke onderzoeksvragen.

7.1 Feitelijke beleidsprestaties

In deze paragraaf zullen de feitelijke beleidsprestaties die binnen de gemeente Haaksbergen worden geleverd met betrekking tot de individuele voorziening huishoudelijke hulp worden beschreven aan de hand van de opgekomen vragen naar aanleiding van de beschrijving van het beleid en de beschrijving van het proces.

7.1.1 Feitelijke prestaties beleid

Welke algemene voorzieningen zijn er binnen de gemeente Haaksbergen en hoe wordt hier bij de uitvoering mee omgegaan?

In de gemeente Haaksbergen is geen algemene hulp bij het huishouden. Uit de interviews is gebleken dat hier waarschijnlijk op het gebied van huishoudelijke hulp nog wel in een behoefte zou kunnen worden voorzien. Momenteel is er geen alternatief binnen de gemeente voor aanvragers die een kortdurende hulpbehoefte hebben, of een langdurige hulpbehoefte maar die niet voor (veel) hulp in aanmerking komen.

Een bureau huishoudelijke hulp kan hiervoor een mogelijkheid zijn. Dit kan een particulier bureau zijn of een bureau georganiseerd door de gemeente en geleid door vrijwilligers waar bemiddeling plaatsvindt tussen vragers en aanbieders van huishoudelijke hulp. Aanvragers die niet in aanmerking komen voor huishoudelijke hulp door de gebruikelijke zorg zouden hier gebruik van kunnen maken. Voorbeelden zijn gezinnen waarvan de partner fulltime werkt, volgens de gebruikelijke zorg zou de partner meer zorgtaken op zich moeten nemen, in de praktijk kan dit erg lastig zijn. Daarnaast komt het gezin niet in aanmerking voor huishoudelijke zorg vanwege het feit dat dit uitstelbaar is, de huishouding kan ook 's avonds na werktijd worden gedaan. Een ander voorbeeld van een situatie die hier in het buitengebied regelmatig kan voorkomen is wanneer een oudere zoon nog 'thuis' woont en verondersteld wordt zijn ouderwordende ouders te helpen in de huishouding terwijl hij het agrarisch bedrijf runt.

Maar ook aanvragers die zich anders tot de gemeente zouden wenden voor huishoudelijke hulp kunnen hier gebruik van maken. Wanneer het gaat om een kortdurende hulpbehoefte, maar ook om een meer langdurige hulpbehoefte kan het voor sommige aanvragers een alternatief zijn voor het aanvragen van huishoudelijke hulp bij de gemeente.

Momenteel is er geen mogelijkheid binnen de gemeente Haaksbergen waar deze vragers zich tot kunnen wenden, de consultants kunnen deze categorie geen alternatief bieden of doorsturen. Aan de andere kant is de behoefte naar een algemene voorziening misschien niet zo groot doordat de gemeente wel voorziet in de behoeften van de aanvragers, ze krijgen wat ze willen. Wanneer dit in mindere mate het geval zou zijn zou de vraag naar een algemene voorziening waarschijnlijk toenemen. Momenteel is de gemeente Haaksbergen niet bezig met het initiëren van een algemene hulp bij het huishouden. Beleid op het gebied van algemene voorzieningen dient nog verder ontwikkeld te worden. Hiervoor dient te worden samengewerkt met de afdeling Welzijn. Beide afdelingen zijn momenteel erg druk met hun eigen taken en het inspelen op ontwikkelingen op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Welke voorliggende voorzieningen zijn er binnen de gemeente Haaksbergen en hoe wordt hier bij de uitvoering mee omgegaan?

Binnen de gemeente Haaksbergen bestaan enkele voorliggende voorzieningen. Er bestaat een maaltijdservice, een boodschappendienst en een ramenlapdienst. Voor de kinderopvang bestaat een crèche, maar in de praktijk blijkt hier in de regel geen plaats vrij te zijn. Een andere voorliggende voorziening is de mogelijk tot het opnemen van zorgverlof door de partner. Daarnaast biedt de Inter

Kerkelijke Hulpdienst (IKH) enkele voorliggende voorzieningen aan zoals ondersteuning van de mantelzorg, boodschappen en begeleiding bij het winkelbezoek en hand- en spandiensten in en om het huis. Dit zijn vrijwilligers die inspringen voor een periode van maximaal zes weken.

Een andere voorliggende voorziening is het Steunpunt Informele Zorg (SIF). Het SIF levert vrijwilligers die de mantelzorger kunnen ondersteunen en ontlasten of ondersteuning bieden aan hulpvragers. Denk hierbij aan oppashulp, hulp bij het winkelen of iemand die af en toe op bezoek komt.

De voorliggende voorzieningen zijn beschreven in de sociale kaart Twente. Deze werkt nog niet op alle punten zoals men graag zou willen voor de gemeente Haaksbergen. De sociale kaart is nu nog te regio gericht en niet voldoende afgestemd op Haaksbergen. De respondenten geven in de interviews aan de sociale kaart vooral in hun hoofd te hebben, ze zijn bekend met de voorliggende voorzieningen in Haaksbergen en raadplegen mede daardoor de sociale kaart niet. Momenteel wordt gewerkt aan de ontwikkeling van de sociale kaart gericht op Haaksbergen.

Voor de voorliggende voorzieningen wordt nooit een indicatie afgegeven. Dit betekent dat er geen uren huishoudelijke hulp worden toegekend voor bijvoorbeeld het bereiden van de maaltijd of het doen van de boodschappen. Het bestaande beleid is dat indien de aanvragers aangeven zorg nodig te hebben waarvoor voorliggende voorzieningen bestaan de aanvragers op deze voorliggende voorzieningen geattendeerd worden. In het proces van indicatiestelling staat dit niet expliciet beschreven maar deze kennis is bij de consulenten aanwezig, het is een ongeschreven regel.

De afdeling Welzijn beschikt ook over enkele voorliggende voorzieningen die ingezet zouden kunnen worden als voorliggende voorziening voor huishoudelijke hulp. Kinderopvang wordt bijvoorbeeld door deze afdeling geregeld. Misschien is het mogelijk enkele plekken in de kinderopvang vrij te houden voor de afdeling om in te zetten als voorliggende voorziening. Doordat de afdeling Welzijn het algemeen beleid op dit terrein ontwikkelt is goede afstemming nodig met de afdeling W&B. In de interviews kwam naar voren dat het in de praktijk gebeurt dat de afdeling Welzijn een nieuwe voorliggende voorziening ontwikkelt maar dat de communicatie hierover naar de consulenten niet altijd goed verloopt. Het is dan mogelijk dat er nieuwe voorliggende voorzieningen zijn waarvan de consulenten niet op de hoogte zijn.

Wat zijn de gebruikte criteria bij indicering die feitelijk bepalend zijn voor het al dan niet toekennen van hulp bij taken in het huishouden?

Uit alle interviews is gebleken dat niet het idee bestaat dat te eenvoudig huishoudelijke hulp door consulenten wordt toegekend. De mogelijkheid zou wel kunnen bestaan, maar zicht hierop ontbreekt. Het is niet onmogelijk dat indicatie door een andere consulent meer uren of een andere klasse oplevert. Huishoudelijke hulp type 2 wordt in de praktijk weinig geïndiceerd. HH2 is vooral van toepassing wanneer de regiefunctie wegvalt. In de praktijk wordt deze vaak overgenomen door de mantelzorger waardoor HH1 kan worden geïndiceerd. De criteria die bepalend zijn voor het al dan niet toekennen van hulp zijn verwerkt in de medische kaart en zijn daarin duidelijk omschreven. De meeste indicaties die voor invoering van de Wmo door het CIZ zijn gedaan zijn afgelopen of lopen binnenkort af. De gemeente indiceert over het algemeen minder uren huishoudelijke hulp dan het CIZ.

Alle respondenten zijn van mening dat wanneer mogelijk te eenvoudig huishoudelijke hulp wordt toegekend dit niet aan de consulenten ligt maar de soepelheid van de regeling. Hoewel dit onder de Wmo wel minder makkelijk gaat dan toen de huishoudelijke hulp nog onder de AWBZ viel. Daar werd minder naar gebruikelijke zorg gekeken dan nu en toendertijd werd telefonisch geïndiceerd.

Wordt de rechtmatigheid van toekenning van de individuele voorziening huishoudelijke hulp (zowel zorg in natura als het PGB) gecontroleerd?

Na indicatie vindt geen controle plaats op de rechtmatigheid van de toekenning, bij de steekproeven wordt niet gecontroleerd of de toekenning rechtmatig is. Dit geldt voor zowel de huishoudelijke hulp in natura als het persoonsgebonden budget (Bij het PGB vindt nog wel controle plaats op de rechtmatigheid van de uitvoering door Menzis). De indicatie wordt over het algemeen voor een langere periode afgegeven. Na het afgeven van de indicatie vindt geen verdere controle meer plaats op de aanvragers. Eventuele veranderingen van de hulpvraag (bijvoorbeeld veranderde gezinssamenstelling) worden niet gesignaleerd. Hoewel de aanvragers verplicht zijn veranderingen

door te geven gaat de gemeente hier niet actief naar op zoek, er is ook geen vervolgproces. Het kan dus voorkomen dat aanvragers nog ten onrechte huishoudelijke hulp ontvangen, terwijl zij hier geen of minder recht op hebben. Er wordt van de veronderstelling uitgegaan dat wanneer de hulp niet meer toerijkend is de voormalige aanvragers zelf weer contact opnemen met de gemeente. Capaciteit voor het uitvoeren van een natraject is er momenteel ook niet.

Op welke manier wordt binnen de gemeente Haaksbergen invulling gegeven aan het begrip eigen verantwoordelijkheid binnen de individuele voorziening huishoudelijke hulp?

Geconstateerd dient te worden dat door ontwikkelingen als de dubbele vergrijzing, met name in Haaksbergen, de betaalbaarheid van de individuele verstrekkingen onder druk kan komen te staan. (Wmo beleidsplan aanvullend document, pp. 39) Dit wordt in het beleid meegenomen door onder andere de eigen verantwoordelijkheid verder door te ontwikkelen.

Aan het begrip eigen verantwoordelijkheid wordt op sommige vlakken al beperkt invulling gegeven, maar op het vlak van de individuele voorziening huishoudelijke hulp valt dit tegen. De eigen verantwoordelijkheid houdt in dat de burger zelf een actieve en berekenende houding dient aan te nemen en bijvoorbeeld kleiner of gelijkvloers dient te gaan wonen met het oog op de oude dag wanneer men meer op leeftijd raakt. In de toekomst zal de verstrekking van individuele voorzieningen strenger worden. Wanneer iemand zelf geen eigen verantwoordelijkheid heeft genomen zal deze geen aanspraak kunnen maken op deze voorzieningen. Door het versterken van de eigen verantwoordelijkheid hoopt men als gemeente ook minder individuele voorzieningen te verstrekken. Het begrip eigen verantwoordelijkheid ligt hoofdzakelijk in de privé sfeer van de aanvragers en gaat om bewustwording waardoor het niet eenvoudig is hier invulling aan te geven. Een mogelijkheid voor de gemeente is om dit meer te prediken, dit gebeurt al met andere voorzieningen maar nog niet bij de individuele voorziening huishoudelijke hulp. Deels is het begrip al verweven in het beleid, maar nog niet echt in de uitvoering. De aard van de voorziening huishoudelijke hulp maakt het ook moeilijker om na te gaan wat een aanvrager zelf al heeft gedaan om het probleem op te lossen en hier op te anticiperen van te voren. Goede communicatie naar de inwoners is bij de invulling van dit begrip van groot belang, hier dient tijdig mee begonnen te worden bijvoorbeeld vanaf een bepaalde leeftijd. Burgers dienen zelf kritisch te kijken wat ze nodig hebben en zelf kunnen regelen er moet niet standaard bij de gemeente worden aangeklopt. Nu wordt er waarschijnlijk nog te veel op de gemeente gerekend. In het extreme geval wordt dan alleen voor uitzonderingssituaties en acute gevallen huishoudelijke hulp toegekend. Ouderdomsklachten vallen onder de normale klachten die vooraf voorzien hadden kunnen worden en dienen voor eigen rekening te worden genomen.

Op welke manier wordt binnen de gemeente Haaksbergen invulling gegeven aan het principe van het leveren van maatwerk binnen de individuele voorziening huishoudelijke hulp?

Veronderstelt wordt dat gemeenten met de Wmo beter in staat zouden zijn om maatwerk te leveren. Om maatwerk te kunnen leveren dient eerst de persoonlijke situatie van de aanvrager in kaart te worden gebracht, daarna kan binnen de grenzen maatwerk worden geleverd. Uit de interviews is gebleken dat de behoefte bestaat om bij huishoudelijke hulp aanvragen meer maatwerk te leveren dan nu mogelijk is. Het gaat hier om aparte gevallen die soms schrijnend zijn maar waar geen huishoudelijke hulp kan worden toegekend. Algemene voorzieningen en voorliggende voorzieningen bieden dan geen oplossing, maar kunnen oorzaak zijn van het niet toekennen van huishoudelijke hulp. Dan kan de behoefte bestaan om bijvoorbeeld tijdelijke respijtzorg aan te bieden of uitruilzorg. Een ander voorbeeld van het leveren van maatwerk is een afbouwregeling na een nieuwe indicatie. Wanneer het aantal uren huishoudelijke hulp van de nieuwe indicatie aanzienlijk lager is dan het aantal uren van de vorige indicatie wordt het aantal uren in sommige gevallen afgebouwd zodat de overgang niet zo extreem is. Dit is een vorm van maatwerk die niet in de regels is opgenomen. Van bepaald maatwerk is niet beschreven in het beleid en de regels dat het mogelijk is, maar ook niet dat het niet mogelijk is. Duidelijke voorbeelden van maatwerk zijn ook niet beschreven in het beleid en de regels, wel dat dit geleverd dient te worden maar niet hoe. Dit is vaak overgelaten aan het inzicht van de consulent.

Om maatwerk te kunnen blijven leveren is het belangrijk dat wet- en regelgeving niet volledig wordt 'dichtgetimmerd' om op uitzonderingssituaties in te kunnen spelen.

Het leveren van maatwerk bij de voorziening huishoudelijke hulp als zodanig is niet mogelijk. Bij de indicering wordt een standaard aantal minuten per activiteit toegekend die gebaseerd zijn op een eengezinswoning, er wordt geen onderscheid gemaakt in welk soort huis een aanvrager woont. Maatwerk is dus niet alleen van toepassing op de omvang van de indicatie, maar meer op de aanwezigheid van gebruikelijke zorg, voorliggende voorzieningen en ander gemeentelijke regelingen en diensten. Vanuit persoonlijk perspectief wordt gekeken naar de persoonlijke bestaande behoeften en beperkingen waarna gezocht wordt naar oplossingsrichtingen die zo goed mogelijk aansluiten bij de hulpvraag van de aanvrager. Hierbij wordt zodoende ook gekeken naar andere mogelijke ondersteuningsmogelijkheden die buiten het bereik van de individuele voorziening huishoudelijke hulp vallen.

Uit de interviews is gebleken dat er door sommige respondenten behoefte bestaat aan aanvullend beleid over gebruikelijke zorg. Dit beleid is soms nu te 'hard' en biedt daardoor weinig mogelijkheid voor het maken van uitzonderingen en het op deze manier leveren van maatwerk.

Langzaam krijgt maatwerk meer gestalte maar het is moeilijk uitvoerbaar wat in de jurisprudentie ook terug te zien is. De jurisprudentie en de uitkomsten van de pilot leveren nieuwe input met betrekking tot de beleidsontwikkeling op dit gebied.

In de interviews kwam naar voren dat over het algemeen ervaren wordt dat voldoende maatwerk binnen de kaders geleverd kan worden. Maar aanvullend beleid kan zeker nog ontwikkeld worden om meer ruimte te bieden voor het leveren van maatwerk. Een voorbeeld hiervan kan zijn de mogelijkheid van uitruilzorg. Dit was onder de AWBZ wel mogelijk, maar tegenwoordig niet meer. Wanneer iemand bijvoorbeeld niet in aanmerking komt voor hulp bij het huishouden maar wel voor een AWBZ-voorziening in de vorm van bijvoorbeeld hulp bij het douchen kan de mogelijkheid van uitruil zijn dat de partner de aanvrager helpt bij het douchen en dat daarvoor in de plaats hulp bij het huishouden wordt aangeboden. Volgens het protocol mag dit nu niet, maar zo wordt beter maatwerk geleverd door af te wijken van de regels.

7.1.2 Feitelijke prestaties proces

Hoe functioneert het loket ZWI als startpunt van het proces en wat zijn eventuele knelpunten en problemen die zich voordoen bij de aanvraag?

Bij het loket wordt op basis van een gesprek tussen de consulent en de aanvrager de eerste selectie gedaan. De aanvrager vertelt de consulent over de reden van aanvraag en welke hulpbehoefte bestaat. De consulent verzamelt hier de eerste informatie over de aanvrager. Mogelijk is dat de consulent direct kan beoordelen dat de aanvrager niet in aanmerking komt voor de individuele voorziening huishoudelijke hulp omdat er voorliggende voorzieningen bestaan voor het geval van de aanvrager of vanwege de gebruikelijke zorg. De aanvraag wordt dan direct aan het loket afgewezen.

Wanneer een aanvrager in aanmerking lijkt te komen voor huishoudelijke hulp wordt door de loketmedewerker een aanvraag op papier uitgewerkt. Dit gebeurt door middel van een Word bestand, er is nog geen centraal geautomatiseerd systeem. Er wordt een dossiermap aangemaakt die ook later in het proces gebruikt wordt. Het is de bedoeling dat de dossiers in 2010 digitaal worden aangemaakt.

Gegevens met betrekking tot de intake worden door de gemeente Haaksbergen niet bijgehouden. Het is zodoende onduidelijk hoeveel aanvragen bij het loket binnenkomen die daar worden afgewezen en niet verder verwerkt worden. Daarom is het ook niet mogelijk de poortwachterfunctie van het loket te beoordelen, het is onduidelijk hoeveel onterechte aanvragen worden ingenomen.

Uit de interviews is gebleken dat de tevredenheid onder de medewerkers over het zorgloket te wensen overlaat. Hiernaar heeft een onderzoek plaatsgevonden waarna er weinig met de uitkomsten van dit onderzoek is gedaan. De privacy aan het loket is niet naar behoren en in de praktijk blijken er te weinig spreekkamers te zijn. De aanvraag dient dan aan de balie in de centrale hal van het gemeentehuis gedaan te worden. Wegens de privacygevoeligheid van de informatie is dit zeker niet wenselijk. Er wordt inmiddels enige tijd aan de doorontwikkeling van het loket gewerkt, maar zonder afdoende resultaat. Integraal is het loket nog niet van de grond gekomen, er bestaan nog twee loketten

(WWB en Wmo). Uit de interviews is gebleken dat de Wmo vakkennis voldoende is maar dat de poortwachterfunctie niet altijd optimaal werkt. Het gebeurt dat aanvragen bij de consultants op het bureau belanden die ten onrechte zijn ingenomen. De frequentie van onterechte aanvragen is moeilijk te achterhalen omdat geen gegevens met betrekking tot het totale aantal aanvragen en afwijzingen worden bijgehouden. Zodoende wordt ook niet bijgehouden hoe vaak een onterechte aanvraag wordt ingenomen.

Per 1 januari wordt het nieuwe automatiseringssysteem genaamd Planconsult operationeel. Hiermee worden de aanvragen digitaal verwerkt, waardoor dossiervorming ook digitaal vorm zal krijgen. Informatie zal op deze manier eenvoudiger en duidelijker vindbaar zijn.

De loketmedewerkers zijn consultants, maar niet alle consultants werken aan het loket. Per 1 januari 2010 wordt het loket uitgebreid met twee consultants uit de BackOffice. Alle eenvoudige aanvragen worden dan direct afgehandeld door een van de vijf consultants op korte termijn. De complexere gevallen worden alsnog afgehandeld door de consultants in de BackOffice. In veel gevallen wordt de aanvraag en indicatie dan door dezelfde consultant gedaan.

Hoe verloopt het proces van indicatie voor de individuele voorziening huishoudelijke hulp en wat zijn eventuele knelpunten en problemen die zich voordoen bij de indicatie?

De aanvragen zijn meestal duidelijk voor de consultants. Indien deze niet helemaal duidelijk zijn wordt dit in het huisbezoek opgehelderd. Wanneer er onduidelijkheden over de aandoening, de beperking of mogelijkheden bestaan wordt het CIZ ingeschakeld.

De indicaties worden afgegeven voor een periode variërend van 3 maand tot 5 jaar. Wanneer de situatie duidelijk is en geen zicht op verandering is wordt geïndiceerd voor 5 jaar. Wanneer wel zicht op verandering is, bij tijdelijke situaties of wanneer de situatie nog niet helemaal duidelijk is wordt voor een korte termijn geïndiceerd waarna mogelijke herindicering plaatsvindt. In de praktijk worden de meeste indicaties afgegeven voor een periode van 3 of 5 jaar. Deze indicatietermijnen werden ten tijde van indicatiestelling door het CIZ door het CIZ gehanteerd en zijn hiervan overgenomen. Wanneer de beschikking bijna afloopt neemt de gemeente ter herinnering ongeveer een maand van tevoren contact op met de voormalige aanvrager. Bij herindicatie vindt niet altijd een huisbezoek plaats.

De thuisindicaties verlopen volgens de respondenten zonder problemen. Het onderzoek dient door de consultant gedaan te worden aan de hand van wat de aanvrager vertelt. Er wordt een inschatting gemaakt met behulp van de medische kaart, op grond van het ziektebeeld en de observatie bij de aanvrager thuis. Heel sporadisch komt het voor dat aanvragers zich anders voordoen dan dat hun gesteldheid is. Het percentage dat hulp aanvraagt zonder hier recht op te hebben is in het geval van de huishoudelijke hulp waarschijnlijk erg klein.

De medische kaart is volgens de respondenten geschikt gebleken voor indicatiestelling. Deze medische kaart is voor de indicatie van huishoudelijke hulp soms misschien zelfs te uitgebreid. Maar voor de integrale aanpak en de beeldvorming voor de tot dan toe voor de consultant onbekende aanvrager is deze kaart zinvol. Daarbij dient wel in ogenschouw te worden genomen dat er sprake is van een momentopname.

Het Protocol Gebruikelijke Zorg blijkt volgens de respondenten in de praktijk geschikt te zijn voor indicatiestelling.

Volgens de respondenten wordt geen gebruik gemaakt van indicatiecriteria die niet in het verstrekkingenboek of op de medische kaart beschreven staan maar aan de praktijk zijn ontleend. Wel wordt ter aanvulling af en toe het principe van wedervraag in een andere vorm toegepast bij de huisbezoeken om te vernemen of consistente antwoorden worden gegeven.

Indicatie vindt nu dus (bijna) altijd bij de aanvrager thuis plaats. Dit gaat in de nabije toekomst veranderen. Het is de bedoeling dat de grote meerderheid van de aanvragen bij het loket worden afgehandeld aan de hand van een checklist. Achteraf vindt dan een huisbezoek plaats om inzicht in de woonsituatie te verkrijgen en de integrale aanpak verder te doen. Nu gebeurt het dat relatief eenvoudige aanvragen voor huishoudelijke hulp onder op de stapel belanden wat onnodig is. Door

deze andere visie van dienstverlening moeten de wachttijden korter worden, het accent komt op het zorgloket te liggen. Het huisbezoek achteraf heeft dan ook een evaluerende werking.

De consulent die de aanvraag behandelt is meestal niet dezelfde die de indicatie doet. Wanneer dit wel door dezelfde medewerker gedaan zou worden hoeft niet twee keer hetzelfde verhaal verteld te worden door de aanvrager. Aan de andere kant kan het voor de objectiviteit weer goed zijn dat aanvraag en indicatie niet door dezelfde persoon gedaan worden.

Bij de indicering van huishoudelijke hulp worden alleen uren voor licht en zwaar huishoudelijk werk toegekend. Voor de andere activiteiten wordt dit in de praktijk niet gedaan, reden hiervoor zijn de voorliggende voorzieningen. In uitzonderingsgevallen wil het nog wel eens voorkomen dat bijvoorbeeld hulp bij de broodmaaltijd geïndiceerd wordt.

Het gemiddeld aantal uren dat geïndiceerd wordt per aanvrager per week ligt tussen de twee en vier uur. Momenteel hebben rond de 600 inwoners een indicatie voor huishoudelijke hulp.

In de praktijk wordt bij indicering voor huishoudelijke hulp niet vaak advies van het CIZ ingewonnen. Deze indicaties leveren niet veel onduidelijkheid op en zijn over het algemeen weinig complex.

De indicatie gebeurt niet altijd binnen de gestelde termijn. Oorzaken hiervan zijn dat aanvragen onder op de stapel belanden door de werklast maar ook dat benodigde informatie van de aanvrager niet beschikbaar is. Wanneer de informatie niet beschikbaar is wordt de aanvraag juridisch opgeschort.

Er zit een groot natuurlijk verloop in de indicaties voor huishoudelijke hulp. Deels wordt dit veroorzaakt door overlijden, verhuizing naar een verzorgingstehuis of dergelijke. Er worden echter ook veel tijdelijke indicaties gegeven, bijvoorbeeld voor mensen die na een ziekenhuisopname tijdelijk ondersteuning nodig hebben.

Figuur 6.1 Overzicht aantallen Hulp bij het Huishouden:

2007

Aantal overgangsccliënten HH op 01-01-2007	550	
Aantal overgangsccliënten HH op 31-12-2007	449	
Aantal toegekende nieuwe Wmo-indicaties HH in 2007	240	HH1: 227 HH2: 13 HH1: 94,6% HH2: 5,4%
Totale openstaande HH-indicaties op 31-12-2007 (incl. overgangsccliënten)	578	PGB: 94 Natura: 484

Het jaar 2007 was een overgangsjaar waarin zowel de voormalige WVG-voorzieningen als de voormalige 'AWBZ huishoudelijke verzorging' moesten worden ondergebracht in de Wmo. In de Wmo is daarvoor overgangsrecht opgenomen. Dit houdt in dat de betrokkenen nog gedurende de looptijd van het indicatiebesluit, maar ten hoogste een jaar na de inwerkingtreding van de Wmo hun oude rechten en plichten behouden. Het overgangsrecht voor deze cliënten was dus maximaal geldig tot 1 januari 2008.

De ruim 500 cliënten met een AWBZ-indicatie voor 'huishoudelijke verzorging' hebben van de gemeente (in december 2007) een nieuwe Wmo-indicatie ontvangen. Daarin heeft de gemeente besloten dat deze groep recht blijft houden op een ongewijzigde voortzetting van de indicatie voor huishoudelijke hulp, tot de einddatum die was aangegeven in de oorspronkelijke AWBZ-indicatie. Voor deze groep cliënten betekende dit dat zij recht blijven houden op hetzelfde aantal uren en dezelfde vorm van huishoudelijke hulp die zij al hadden. Pas na afloop van deze termijn zal een nieuwe inhoudelijke toets moeten plaatsvinden van deze indicaties. De meeste van deze indicaties lopen af in de jaren 2010 en 2011. Met de nieuwe herindicatie wordt een verschuiving naar uiteindelijk 95% HH1 en 5% HH2 verwacht.

De gegevens in bovenstaande tabel zijn afkomstig uit de Evaluatie Wmo prestatieveld 6 van 2007. Deze gegevens worden binnen de gemeente Haaksbergen niet periodiek bijgehouden. Daarom was het niet mogelijk deze gegevens voor de jaren 2008 en 2009 te verkrijgen. Een periodieke vergelijking van deze aantallen kan helaas zodoende niet worden gedaan. Het gevolg is dat het niet mogelijk is uitspraken te doen over de toekenning op basis van cijfers. Geconstateerd kan echter wel worden dat

doordat de verslaglegging van deze gegevens zeer matig is het inzicht dat de gemeente zelf heeft in deze aantallen ook niet erg groot zal zijn. Hierdoor zal het moeilijk zijn verschillen in deze aantallen op te merken waardoor het moeilijk is om afwijkingen te constateren en tussentijdse sturing bemoeilijkt wordt.

Een andere vorm van gebrek aan informatie is het ontbreken van verslaglegging met betrekking tot het aantal aanvragen en afwijzingen. Ook deze informatie wordt niet periodiek bijgehouden door de gemeente Haaksbergen. Het is dus niet mogelijk om hierover uitspraken te doen op basis van cijfers. Dit is erg betreurenswaardig omdat het interessant is te weten of er een stijgende lijn bestaat in het totaal aantal aanvragen en hoe het totaal aantal afwijzingen zich hiertoe verhoudt. Eigenlijk zouden hiervoor ook gegevens met betrekking tot de intake moeten worden bijgehouden. Dan wordt duidelijk hoeveel aanvragers zich melden bij het loket, hoeveel directe afwijzingen daar gedaan worden, hoeveel aanvragen het proces verder ingaan en hoeveel aanvragen uiteindelijk toegekend worden (het aantal toegekende nieuwe Wmo-indicaties HH). Met behulp van deze gegevens is beter inzicht in het proces mogelijk.

Is het in de praktijk mogelijk een integrale aanpak te hanteren bij het verwerken en indiceren van de aanvragen voor de individuele voorziening huishoudelijke hulp?

Bij het verwerken van de aanvragen en het stellen van de indicaties worden de consulenten verondersteld integraal te werken. Volgens een klein deel van de respondenten is het in de praktijk lastig om aan deze integrale aanpak te voldoen. Het gaat hier om de respondenten die belast zijn met de uitvoering. Wanneer een integrale aanpak wordt gedaan dient geïventariseerd te worden welke andere behoeften er bij de aanvrager bestaan waarin de gemeente wat kan betekenen. Voorbeelden van waar ook naar gekeken wordt is of een aanvrager in aanmerking komt voor het minima beleid, gemeentelijke regelingen of belasting kwijtschelding op basis van de gemeentelijke WOZ. De persoonlijke situatie van de aanvrager dient geanalyseerd te worden op vele vlakken. Dit kan een reden zijn waarom het niet wenselijk is om een aanvraag integraal te doen.

In de praktijk lukt dit vaak maar globaal, hiervoor zijn namelijk veel gegevens nodig. Dit levert extra omslachtigheid op en kan voor de aanvrager voelen als een inbreuk op de privacy. Soms komt het voor dat in het kader van de integrale aanpak veel onderzocht wordt maar de aanvrager niet in aanmerking komt waardoor het uiteindelijk niets oplevert voor deze. De thuisindicaties vergemakkelijken de integrale aanpak wel. Op die manier kan worden afgetast of andere voorzieningen nodig zouden kunnen zijn, dit wordt dan in de aanvraag meegenomen. Het komt voor dat de instelling van de aanvragers is dat ze niet willen dat andere zaken onderzocht worden.

Hoe verloopt de controle op het proces zowel intern als extern?

In de interviews werd aangegeven dat de respondenten die belast zijn met de aanvraag en indicatiestelling zich niet overdadig gecontroleerd voelen door hun leidinggevenden.

Het aantal bezwaarschriften, beroepen en klachten zijn een vorm van externe controle. Wanneer dit aantal buitensporig hoog zou zijn kan dit een goede indicatie zijn voor ondoelmatigheid.

In 2007 zijn 10 bezwaarschriften ingediend tegen een Wmo-besluit. In 7 gevallen ging het om huishoudelijke hulp. De resultaten zijn dat in 1 geval alsnog huishoudelijke hulp is toegekend voor een periode van 3 maanden. Daarnaast is in 1 geval het aantal uren huishoudelijke hulp uitgebreid. In overige gevallen waren de bezwaren ongegrond.

In 2008 zijn 11 bezwaarschriften ingediend tegen een Wmo-besluit. In 6 gevallen ging het om huishoudelijke hulp. De resultaten zijn dat 2 bezwaarschriften ongegrond zijn verklaard, 3 bezwaarschriften voortijdig zijn ingetrokken waarvan 1 omdat alsnog aan de bezwaren is tegemoet gekomen. 1 Bezwaarschrift was gericht tegen een weigering en is bij de beslissing op bezwaar omgezet in een weigering wegens het ne bis in idembeginsel (artikel 4:6 Awb), herhaalde aanvraag na eerdere afwijzing. Betrokkene is daartegen in beroep gegaan bij de rechtbank. Dat beroep is gegrond verklaard. Bij de nieuwe beslissing op bezwaar is alsnog huishoudelijke hulp toegekend.

In overige gevallen waren de bezwaren ongegrond.

In 2009 zijn er tot nu toe 4 bezwaarschriften ingediend die betrekking hebben op de Wmo. 1 Bezwaarschrift op een vervoersvoorziening en 3 op woonvoorzieningen. Tot nu toe is nog geen enkel bezwaarschrift ingediend dat betrekking heeft op de voorziening huishoudelijke hulp.

In 2007, 2008 en 2009 tot nu toe zijn er geen klachten ingediend, over de Wmo, op grond van de gemeentelijke klachtenregeling.

De totale aantallen aanvragen en afwijzingen met betrekking tot huishoudelijke hulp zijn niet bekend, zoals eerder aangegeven worden deze gegevens niet bijgehouden. Hierdoor is het niet mogelijk uitspraken te doen over het aantal bezwaarschriften in relatie tot het aantal afwijzingen. Dit zou interessant kunnen zijn om te bekijken of er een rode draad of onregelmatigheden bestaan. Deze cijfers zijn op zichzelf staand niet geschikt om conclusies aan te verbinden. In het jaar 2009 zijn tot nu toe 4 bezwaarschriften ingediend. Dit lijkt erg weinig en kan een teken van goede indicatiestelling zijn. Anderzijds is het mogelijk dat bijvoorbeeld het aantal afwijzingen heel laag is, waardoor het aantal mogelijke bezwaarschriften automatisch ook laag zal zijn. De absolute aantallen zijn in dit geval niet veelzeggend, vergelijking met het aantal afwijzingen (en aanvragen) biedt mogelijkheid tot het doen van uitspraken.

Welke mogelijke knelpunten en problemen doen zich voor bij de huidige vorm van sturing en hoe verloopt de communicatie?

Het evaluatieverslag Wmo, prestatieveld 6, van 2007 is niet al te lange tijd geleden pas afgerond. Dit verslag is nog niet met de consulents besproken.

Overleg tussen de consulents onderling vindt de laatste tijd meer plaats, een teambuilding activiteit heeft hiervoor de juiste aanzet gegeven, maar dit zou nog meer moeten gebeuren.

Uit de interviews is gebleken dat de communicatie tussen de consulents, de beleidsmedewerkers en het afdelingshoofd niet altijd even soepel verloopt. Het gaat hierbij vooral om de communicatie tussen de uitvoerders en de leidinggevendens. Door de meerderheid van de respondenten wordt aangegeven dat er een kloof bestaat tussen uitvoerders enerzijds en beleidsmedewerkers en leidinggevendens anderzijds. Om dit te verbeteren worden onder leiding van een extern bureau vier sessies per jaar gehouden.

Maandelijks vindt een afdelingsoverleg plaats op de afdeling W&B. Hierbij hoort iedereen aanwezig te zijn. Het afdelingsoverleg wordt volgens de respondenten niet altijd door iedereen even serieus genomen, het gebeurt vaak dat niet iedereen aanwezig is. Tegenwoordig schijnt hier wel nauwer naar gekeken te worden, maar hierop is te weinig toezicht.

Een keer per maand vindt een Wmo overleg plaats. Hierbij horen alle Wmo consulents, de beleidsmedewerkers en de coördinator aanwezig te zijn. In de praktijk is niet iedereen hierbij aanwezig. Wanneer de leidinggevendens of beleidsmakers niet aanwezig zijn wordt dit geïnterpreteerd als een mindere mate van betrokkenheid.

Een keer per week vindt een casusoverleg plaats waar de mogelijkheid wordt geboden afwijkende gevallen te bespreken. Daarnaast kan tussendoor feedback worden gevraagd aan de collega's wat ook regelmatig wordt gedaan. Op het casusoverleg is ook niet iedereen consequent aanwezig. Het zou volgens sommige respondenten beter zijn voor de afstemming als ook de beleidsmedewerkers hierbij altijd aanwezig zijn, deze hebben nu soms andere prioriteiten.

De wens van regievoering bestaat op de afdeling Welzijn maar wordt nog niet uitgevoerd. De Wmo-coördinator (Welzijn) heeft geen zeggenschap over de uitvoering van prestatieveld 6.

Sinds 2008 is de gemeente Haaksbergen bezig met een nieuwe organisatie ontwikkeling gericht op bestuur en organisatie. Met deze organisatieontwikkeling wordt een scheiding van beleid en uitvoering beoogd waarbij de organisatie ingedeeld wordt in clusters. Met de afdeling Welzijn wordt over de rol die de afdeling dan zou moeten aannemen gecommuniceerd. Deze doorontwikkeling zal de komende jaren meer vorm krijgen en moet er voor zorgen dat er betere afstemming is tussen de afdelingen. In de projectgroep Wmo vindt coördinatie tussen de afdelingen Welzijn en Werk & Burgerzaken plaats.

Met de nieuwe organisatiestructuur die in ontwikkeling is wordt ook een andere invulling aan de overleggen gegeven. Het is dan de bedoeling dat eens per week een overleg is met alle front-Office medewerkers, eens per week met de beleidsmedewerkers en eens per maand een gezamenlijk overleg. De teamcoördinator is dan het aanspreekpunt. Ook het beleidsoverleg krijgt een andere vorm, nu

wordt dat nog onder leiding van het afdelingshoofd gedaan, straks gaat de teamcoördinator dat doen. Waarschijnlijk zal dit enkele communicatieproblemen oplossen.

De communicatie van bovenaf naar beneden schijnt in de organisatiestructuur niet altijd helemaal helder te zijn volgens de respondenten. Het gaat hierbij vooral om de informatievoorziening door beslissers en beleidsmakers naar uitvoerders. Voorbeeld hiervan is het proces rond de nieuwe aanbesteding. De niet direct betrokkenen bij het aanbestedingsproces zijn niet altijd goed geïnformeerd. Doordat de aanbesteding na de eerste ronde niet rond was heeft dit traject langer geduurd dan de bedoeling was. De communicatie liep achter de handelingen aan en veel werkzaamheden moesten op zeer korte termijn worden uitgevoerd. Dit was uiteraard ook weer van invloed op de werkdruk. Daarnaast was tijdens het aanbestedingsproces veel onrust onder de cliënten en de alfahulpverleners. Het gevolg hiervan was dat deze groepen zich ook tot de gemeente richtten. De communicatie met het afdelingshoofd wordt mede door de weinige beschikbaarheid bemoeilijkt.

Uit de interviews is gebleken dat terugkoppeling van de werkvloer naar de leidinggevenden en beleidsmakers niet verloopt zoals iedereen zou willen. Met de terugkoppeling gebeurt in de beleving van 3 respondenten te weinig. Eens in de zoveel tijd wordt het beleid doorgenomen. Signalen die in de overleggen aan de orde komen worden genoteerd maar daar wordt volgens de uitvoerende respondenten niks mee gedaan. Bij de geplande beleidsevaluaties wordt wel gekeken naar verbeterpunten, maar deze evaluaties worden vaak op de lange baan geschoven.

De communicatie met de aanvragers van de huishoudelijke hulp verloopt volgens alle respondenten goed. Er bestaan af en toe uitzonderingsgevallen. Het komt af en toe voor dat aanvragers boos worden wanneer bij het loket blijkt dat ze niet in aanmerking komen voor hulp bij het huishouden. Wel blijkt hierbij dat hoe beter een loketmedewerker de achterliggende redenen kan uitleggen of alternatieven kan aanbieden de aanvragers hierin beter berusten. Daarnaast blijkt het principe gebruikelijke zorg nog wel eens lastig uit te leggen te zijn aan de oudere categorie aanvragers. Wanneer een aanvraag bij de BackOffice terecht komt wordt in elk geval op korte termijn contact opgenomen met de aanvrager ook al kan de afspraak niet binnen een paar dagen plaatsvinden. Zo hebben de aanvragers ook het gevoel dat er aan hun aanvraag wordt gewerkt.

Achteraf wordt in de meeste gevallen een enquête toegestuurd waarin ook de mogelijkheid bestaat aan te geven hoe tevreden de aanvrager was met de dienstverlening vanuit de gemeente Haaksbergen.

7.2 Algemene knelpunten beleid

Naast bovenstaande constateringën bestaan er ook algemene knelpunten met betrekking tot het beleid die in het onderzoek naar voren zijn gekomen. Deze vallen niet onder de daadwerkelijke onderzoeksvragen maar zullen in deze paragraaf behandeld worden. In de volgende paragraaf worden de algemene knelpunten met betrekking tot het proces aan de orde gesteld.

Het conceptmodel verordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten is bij het opstellen van de Verordening maatschappelijke ondersteuning voor de gemeente Haaksbergen in samenwerking met de gemeente Hof van Twente praktisch overgenomen. Deze verordening schijnt in de praktijk naar behoren te functioneren.

Momenteel is de Vereniging Nederlandse Gemeenten bezig met een pilotproject genaamd 'De Kanteling' samen met enkele gemeenten om de Verordening maatschappelijke ondersteuning meer aan te passen aan het compensatiebeginsel en het leveren van maatwerk. Ten tijde van de opstelling van de verordening is er veel invloed uit de oude WVG ingeslopen. Maatwerk moet meer tot uitdrukking komen in de verordening. De verwachting is dat in 2010 de resultaten en aanbevelingen bekend worden.

Het Verstrekkingenboek en het Financieel Besluit lopen momenteel niet synchroon. Om de zoveel tijd dienen deze geactualiseerd te worden. Nieuwe ontwikkelingen en jurisprudentie dienen hierin opgenomen te worden. Het Verstrekkingenboek dat vastgesteld is in 2006 is recentelijk niet aangepast. Uit de interviews is gebleken dat er op het gebied van beleid en regelgeving nog enkele zaken duidelijk dienen te worden. Zoals de alfahulpconstructie en de rol van zorgverzekeraar Menzis bij het berekenen van de eigen bijdragen in 2010, daarnaast zitten er nog kleine schoonheidsfoutjes en

kinderziekten in. Oorzaak hiervan is het een op een omzetten van WVG en AWBZ beleid naar de Wmo. Tevens zitten er nog details meer gericht op de Hof van Twente in en dient eigen beleid beter geformuleerd te worden. Het evalueren van het Verstrekkingenboek is een punt wat al langer op de planning staat maar telkens blijft liggen en wordt doorgeschoven. Telkens zijn er andere prioriteiten die voorrang krijgen, dit zou eigenlijk niet moeten.

In de interviews wordt aangegeven dat het Verstrekkingenboek in de praktijk wel naar tevredenheid functioneert.

Uit de interviews is gebleken dat het idee bestaat bij de uitvoerders dat het beleid van de gemeente afhangt van het beschikbare geld. In het geval van de individuele voorzieningen komt dit tot uiting doordat in principe het probleem centraal dient te staan. Wanneer er een probleem is en een aanvrager voldoet aan de criteria dan heeft deze recht op de voorziening. Het moet niet zo zijn dat door een beperkter budget de criteria strenger worden waardoor het probleem niet onderkend wordt. Uitgangspunt voor het beleid dient het probleem bij de aanvrager te zijn, niet de beschikbare middelen.

Het evaluatieverslag Wmo prestatieveld 6 is net afgerond. Reden van de late afronding waren de vele andere zaken die tussendoor kwamen. Dit verslag wordt niet besproken met de consultants en gaat ter informatie naar het college van B&W. Uit de interviews blijkt dat dit soort stukken slecht gelezen worden waardoor de prioriteit tot het maken ook lager komt te liggen. De maker van het evaluatieverslag is ook verantwoordelijk voor het opstellen van de beleidsstukken. Hierdoor zijn de uitkomsten van de evaluatie bekend bij de beleidsmakers en kunnen deze uitkomsten vertaald worden in het beleid.

In het beleidsplan staat beschreven dat de uitwerking van het Wmo beleid zal gebeuren met behulp van jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. De vormgeving door de beleidsmakers van deze uitvoeringsprogramma's gaat sinds de invoering van de Wmo nog niet zoals gewenst is. Het eerste uitvoeringsprogramma (2009-2010) wordt nu pas geschreven en is nog in de conceptversie. Door de waan van de dag en andere bijkomende taken wordt het schrijven van beleidsstukken op de lange baan geschoven.

7.3 Algemene knelpunten proces

Door 5 respondenten wordt een te hoge werkdruk ervaren, dit is relatief een hoog aantal. Daarnaast zijn 4 respondenten van mening dat er een chronisch personeelstekort is door de bezuinigingen. Er zijn te weinig uitvoerenden voor de werklust. Maar ook op hoger niveau binnen de organisatie wordt dit ervaren. Een andere reden die oorzaak is voor de ervaring van de hoge werkdruk zijn de vele nevenwerkzaamheden. Voorbeelden hiervan zijn de nieuwe aanbesteding en het nieuwe automatiseringssysteem die extra werkzaamheden met zich mee brengen waardoor vooral de consultants extra belast worden. Andere oorzaak van de hoge werkdruk is het brede terrein en grote diversiteit waarmee de medewerkers te maken hebben. Van de medewerkers wordt verwacht kennis te hebben op het terrein van de WWB en de Wmo, zich te houden aan de interne controle, boekhoudwerkzaamheden en administratieve werkzaamheden uitvoeren, contact hebben met instanties en aan hulpverlening doen. Alle werkzaamheden worden gecombineerd. Ook al hoeft een Wmo consultant niet de aanvraag voor bijstand te verwerken en kan deze aan een WWB consultant worden doorgegeven, toch moet de Wmo consultant dit wel op de hoogte zijn om dit te kunnen signaleren. De combinatie van de Wmo en WWB op het gebied van uitvoering en beleidsontwikkeling is uniek, veel andere gemeenten brengen hier scheidingen aan. De verwachting is dat dit door de verandering van de organisatiestructuur niet zal verbeteren. De interne verdeling tussen de beleidsmedewerkers is momenteel ook niet ideaal. De verdeling is niet logisch en evenredig.

Gegevens en informatie zijn volgens 4 respondenten niet altijd eenvoudig binnen de organisatie te vinden. Het vinden van gegevens die direct met de werkzaamheden te maken hebben levert over het algemeen minder problemen op. Dossiers zijn voor handen evenals beleidsstukken die bij de directe uitvoering gehanteerd dienen te worden. Management informatie is daarentegen minder toegankelijk. Soms wordt deze niet doorgegeven aan anderen en soms is deze überhaupt niet beschikbaar. Periodieke overzichten met bijvoorbeeld het aantal aanvragen, toekenningen en afwijzingen ontbreekt. Het aantal aanvragen groeit gestaag. Dit vraagt om een intensievere inzet en om meer beschikbare middelen.

8. Conclusies en aanbevelingen

Aan het begin van de procesevaluatie is de volgende hoofdonderzoeksvraag gepresenteerd:

Hoe is de individuele voorziening huishoudelijke hulp binnen de gemeente Haaksbergen georganiseerd en verloopt de uitvoering overeenkomstig het vastgestelde beleid?

Door middel van de volgende deelvragen is antwoord gegeven op deze probleemstelling.

Welke beleidsinvoering is binnen de gemeente Haaksbergen te onderscheiden met betrekking tot de individuele voorziening huishoudelijke hulp?

Welke beleidstoepassing is binnen de gemeente Haaksbergen te onderscheiden met betrekking tot de individuele voorziening huishoudelijke hulp?

Hoe zijn de feitelijke beleidsprestaties van de gemeente Haaksbergen met betrekking tot de beleidsuitvoering van de individuele voorziening huishoudelijke hulp?

Bij de beantwoording van deze deelvragen zijn de daadwerkelijke onderzoeksvragen naar voren gekomen. Deze zijn beantwoord in het hoofdstuk Beleidsuitvoering en kunnen per onderwerp worden samengevat tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

Algemene voorzieningen

In de gemeente Haaksbergen is momenteel geen algemene voorziening voor hulp bij het huishouden. Het beleid op dit gebied dient nog ontwikkeld te worden. Uit de interviews is gebleken dat er wellicht een behoefte aan een algemene voorziening bestaat. Door het ontwikkelen van een algemene voorziening is het mogelijk dat de hulpvraag bij de gemeente zal afnemen, wat wenselijk kan zijn in verband met het langzaam stijgende aantal aanvragen. Daarnaast wordt binnen de gemeente gesproken over het toepassen van strengere criteria met betrekking tot de aanvraag en indicatie van deze individuele voorziening vanwege de eigen verantwoordelijkheid. Door het initiëren van een algemene voorziening wordt in een zekere mate aan het compensatiebeginsel voldaan, een individuele voorziening wordt aangeboden indien een algemene voorziening niet voldoet.

Aanbevelingen

- Het ontwikkelen van beleid ten aanzien van een algemene voorziening huishoudelijke hulp.
- Verder onderzoek naar de mogelijkheden van en behoefte aan een algemene voorziening huishoudelijke hulp binnen de gemeente Haaksbergen waarbij de afdelingen Welzijn en Werk & Burgerzaken met elkaar samenwerken.

Voorliggende voorzieningen

Binnen de gemeente Haaksbergen bestaan enkele voorliggende voorzieningen voor huishoudelijke hulp. Deze voorliggende voorzieningen staan beschreven in de sociale kaart Twente. Deze sociale kaart werkt nog niet geheel naar wens, verdere ontwikkeling gericht op Haaksbergen is wenselijk. Bij de aanvraag en indicatie wordt rekening gehouden met de voorliggende voorzieningen. Betere afstemming en communicatie tussen de afdelingen Welzijn en Werk & Burgerzaken met betrekking tot deze voorliggende voorzieningen zou een verbeterpunt kunnen zijn. Een ander aandachtspunt voor de gemeente zou verdere ontwikkeling van de voorliggende voorzieningen kunnen zijn zodat deze optimaal functioneren. Momenteel wordt de sociale kaart bij de toepassing in principe niet geraadpleegd, de uitvoerders maken gebruik van hun parate kennis met betrekking tot de voorliggende voorzieningen. Nieuwe voorliggende voorzieningen of voorliggende voorzieningen die niet direct gerelateerd zijn aan de betreffende individuele voorziening maar die wel oplossing kunnen bieden, kunnen hierbij over het hoofd worden gezien.

Aanbevelingen

- Verdere ontwikkeling van de sociale kaart gericht op de gemeente Haaksbergen.
- Betere communicatie en afstemming tussen de afdelingen Werk & Burgerzaken en Welzijn met betrekking tot de voorliggende voorzieningen.

- Doorontwikkeling van de bestaande voorliggende voorzieningen.

Criteria indicering

Bij de indicering wordt door de uitvoerders rekening gehouden met de voorliggende voorzieningen die binnen de gemeente Haaksbergen bestaan. Toekenning van hulp gebeurt dan ook niet voor de activiteiten waarvan de uitvoerder op de hoogte is dat er een voorliggende voorziening voor bestaat. Bij indicering wordt gebruik gemaakt van de medische kaart waarin de criteria staan beschreven die bepalend zijn voor de activiteiten waar hulp voor wordt toegekend. Deze criteria blijken in de praktijk werkbaar genoeg te zijn, de uitvoerders zijn hier tevreden over. Huishoudelijke hulp type 2 wordt nauwelijks geïndiceerd.

Aanbevelingen:

- Het actueel houden van de medische kaart.

Rechtmatigheid van toekenning

Uit de interviews is niet gebleken dat het gevoel bestaat dat te eenvoudig huishoudelijke hulp wordt toegekend. Het is niet onmogelijk dat dit gebeurt, maar zicht hierop ontbreekt. Daarnaast bestaat het idee dat wanneer dit wel te makkelijk zou gebeuren de oorzaak te vinden is in de flexibiliteit van de regeling en niet bij de consulenten. Binnen de gemeente Haaksbergen vindt momenteel geen controle op de rechtmatigheid van toekenning plaats voor de individuele voorziening huishoudelijke hulp.

Aanbevelingen

- Het controleren van de rechtmatigheid van toekenning van huishoudelijke hulp zou een mogelijke aanbeveling kunnen zijn. (Als kanttekening dient hierbij wel worden meegenomen dat het controleren van deze rechtmatigheid extra werklast met zich meebrengt die misschien niet opweegt tegen het resultaat.)
- Het toekennen van huishoudelijke hulp voor een kortere periode dan gemiddeld 3-5 jaar. Op deze manier dient vaker een aanvraag te worden gedaan waarbij herindicatie mogelijk is. Op deze manier kan tevens meer controle op de aanvragers worden uitgeoefend. Eventuele verkeerde en veranderde indiceringen hebben dan minder lang gevolg. Nadeel hiervan is dat het aantal aanvragen zal toenemen wat weer extra benodigde capaciteit met zich meebrengt.

Eigen verantwoordelijkheid

Het begrip eigen verantwoordelijkheid wordt momenteel door de gemeente Haaksbergen vormgegeven. Op het gebied van de individuele voorziening huishoudelijke hulp is hier nog geen concrete invulling aangegeven. In de toekomst zal de verstrekking van individuele voorzieningen strenger worden. Communicatie naar de burgers over de eigen verantwoordelijkheid is hierbij van groot belang.

Aanbevelingen

- Doorontwikkeling van en het geven van invulling aan het begrip eigen verantwoordelijkheid, op het gebied van de voorziening huishoudelijke hulp maar ook in relatie met andere voorzieningen.
- Onderzoek naar de mogelijkheden om invulling te geven aan dit begrip op het gebied van huishoudelijke hulp.
- Communicatie en actieve voorlichting over eigen verantwoordelijkheid naar de inwoners van de gemeente Haaksbergen om zo bewustwording te creëren.

Maatwerk

Gemeenten zouden geschikter zijn voor het leveren van maatwerk dan de Rijksoverheid. Door de druk die de invoering en het lopend krijgen van de Wmo met zich mee heeft gebracht is deze wet 'beleidsarm' ingevoerd, waardoor het de eerste jaren na invoering moeilijker is om dit maatwerk te leveren. Hoewel de uitvoerenden momenteel niet geheel ontevreden zijn over de mogelijkheden tot het leveren van maatwerk zijn aanpassingen op dit gebied nog wel nodig. Uit de interviews is gebleken dat wel de behoefte bestaat meer maatwerk te kunnen leveren dan nu mogelijk is. Voorbeelden van aanvullende bepalingen kunnen uitruilzorg of een mogelijke afbouwregeling zijn. Anderzijds is het ook niet wenselijk om te veel regels te stellen waardoor de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk wordt ingeperkt. Het is dus van belang dat de mogelijke aanvullende regels die worden gesteld de

consulent ondersteunen bij het leveren van maatwerk en niet beperken. Duidelijke voorbeelden van maatwerk zijn niet beschreven in het beleid en de regels. Aanvullend beleid met betrekking tot versoepeling van gebruikelijke zorg kan ook een mogelijkheid zijn om meer maatwerk te leveren. Door dit beleid buigzamer te maken voor uitzonderingssituaties kan beter maatwerk worden geleverd.

Aanbevelingen

- Doorontwikkeling van het begrip maatwerk op het gebied van beleid en uitvoering.
- Het bieden van meer mogelijkheden om coulanter met regels om te kunnen gaan om zo meer maatwerk te kunnen leveren.
- Monitoren dat verdere regelstelling de mogelijkheden tot het leveren van maatwerk niet inperkt.

Het loket ZWI

Het loket Zorg Werk en Inkomen functioneert momenteel nog niet zoals men zou willen, vooral het gebrek aan spreekkamers en het hierbij ontstane gebrek aan privacy zijn een probleem. Onderzoek naar het loket heeft plaatsgevonden maar met de uitkomsten van dit onderzoek is tot op heden weinig gedaan. Verdere ontwikkeling van het loket is een speerpunt maar het resultaat is nog niet afdoende. Met invoering van het nieuwe automatiseringssysteem in 2010 wordt een stap in de juiste richting gezet. Per 1 januari 2010 wordt het loket uitgebreid met twee medewerkers, de doelstelling is om eenvoudige aanvragen direct af te handelen. Aanvraag en indicatie worden dan door dezelfde medewerker gedaan. Resultaten met betrekking tot de intake worden niet bijgehouden. Het is niet duidelijk hoeveel afwijzingen direct aan het loket worden gedaan. Gegevens over het aantal in behandeling genomen aanvragen en het daaruit voortvloeiende aantal afwijzingen worden ook niet bijgehouden. Inzicht in het functioneren van de poortwachterfunctie en inzicht in het relatieve aantal afwijzingen is daardoor niet mogelijk.

Aanbevelingen

- Doorontwikkeling van het loket ZWI waarbij vooral aandacht voor privacy dient te zijn.
- Het gebruiken van de uitkomsten van het onderzoek naar het loket om verbeteringen aan te brengen.
- Het uitbreiden van het loket met twee consulenten lijkt een nuttige ontwikkeling waardoor de wachttijden van eenvoudige aanvragen kunnen worden verkort. Een klein gevaar zou kunnen schuilen in het feit dat de consulent die de aanvraag verwerkt straks dezelfde is als die de indicering doet, een stukje controle hierdoor gaat verdwijnen.
- Het bijhouden van gegevens met betrekking tot de intake, het aantal in behandeling genomen aanvragen en het aantal afgewezen aanvragen aan het loket.

Proces van indicatie

De thuisindicaties verlopen volgens de respondenten zonder noemenswaardige problemen. Het CIZ wordt ingeschakeld om advies te geven bij complexe gevallen die zich met betrekking tot de huishoudelijke hulp niet vaak voordoen. De meeste indicaties worden afgegeven voor een periode van 3 tot 5 jaar. Doordat straks een deel van de indicaties aan het loket wordt gedaan ontstaat het risico dat sneller verkeerde indicaties gesteld kunnen worden. Het huisbezoek vindt dan achteraf plaats. De indicatiestelling gebeurt niet altijd binnen de gestelde termijn. Dit probleem zal deels opgelost worden door straks een deel van de aanvragen aan het loket te verwerken.

Gegevens over indicatie zoals het totaal aantal aanvragen, het totaal aantal afwijzingen en het aantal toegekende indicaties zijn in de organisatie niet eenvoudig te vinden. Deze gegevens worden niet overzichtelijk bijgehouden. Hierdoor kan goed overzicht ontbreken.

Aanbevelingen

- De uitvoering van de veranderde loketfunctie in de gaten houden en mogelijke problemen tijdig signaleren.
- Het bijhouden van periodieke overzichten met betrekking tot het aantal verwerkte aanvragen, afwijzingen en het aantal afgegeven indicaties om zo beter overzicht te kunnen houden en inzicht te hebben.

Integrale aanpak

Uit de interviews is gebleken dat het in de praktijk vaak lastig is om aan de integrale aanpak te voldoen. Reden hiervoor zijn de intensiviteit van deze aanpak en de breedte van het beleidsveld, integraal werken vraagt om meer kennis op verschillende terreinen. Niet alle aanvragers van huishoudelijke hulp geven de voorkeur aan een integrale aanpak. Door de veranderende loketfunctie zullen meer aanvragen aan het loket worden verwerkt, deze extra taak zorgt voor meer druk op het loket. Een gevaar kan zijn dat de mogelijkheid tot integraal werken door de druk wordt beperkt. De thuisindicaties leveren een positieve bijdrage aan de integrale aanpak, maar deze thuisindicaties zullen verminderen.

Aanbevelingen

- Aanvullend onderzoek waarbij gekeken wordt naar de vraag in hoeverre integraal werken in de praktijk mogelijk en wenselijk is. Op welke vlakken is aanvullend beleid noodzakelijk en welke mogelijkheden en knelpunten tot het doen van een integrale aanpak doen zich in de praktijk voor.
- Mogelijkheden tot verbetering van de huidige integrale aanpak ontwikkelen waarbij de veranderende loketfunctie wordt betrokken.

Controle

Het aantal bezwaarschriften tegen besluiten met betrekking tot de individuele voorziening is niet erg hoog. Dit lage aantal bezwaren kan worden opgevat als een teken van goed beleid, maar ook als een teken van te eenvoudige toekenning. Afwijzen is moeilijker dan toekennen voor de uitvoerder (ook juridisch). Het aantal klachten is nul, dit is een goede zaak. Controle door de leidinggevenden op de uitvoerenden wordt weinig formeel uitgeoefend. Steekproefsgewijs worden indicaties bekeken maar niet gecontroleerd. (Controle op de toekenning gebeurt niet binnen de gemeente Haaksbergen.)

Aanbevelingen

- Om te kijken of er een rode draad bestaat tussen het aantal toewijzingen, afwijzingen en bezwaarschriften kan het een mogelijkheid zijn deze percentages te vergelijken met die van andere gemeenten.
- Het aantal klachten is tot op heden nul, dit is een goede prestatie.
- Het uitoefenen van controle door leidinggevenden op uitvoerenden zou kunnen worden aangescherpt.

Sturing en communicatie

Uit het onderzoek is gebleken dat de communicatie niet goed is. Er wordt een kloof gevoeld tussen de verschillende lagen in de organisatie. De overleggen die plaatsvinden worden niet door iedereen even serieus genomen, dit levert ergernis op onder andere medewerkers. De huidige verdeling van taken tussen de afdelingen Welzijn en Werk & Burgerzaken is niet optimaal. W&B regelt nu het beleid van de individuele voorzieningen en de uitvoering hiervan, Welzijn het beleid met betrekking tot de algemene voorzieningen. De coördinatie tussen deze afdelingen kan ook beter. Men heeft goede hoop dat met de nieuwe organisatieontwikkeling een deel van deze problemen worden opgelost. Terugkoppeling van de werkvloer naar boven verloopt niet zoals iedereen zou willen. Evaluaties worden of niet besproken of de uitkomsten worden op de lange baan geschoven. De communicatie met de aanvragers van de huishoudelijke hulp verloopt goed (zie ook het aantal klachten).

Aanbevelingen

- Aandacht voor betere communicatie tussen de verschillende lagen is een vereiste.
- Meer afstemming tussen de afdelingen Welzijn en Werk & Burgerzaken niet alleen op het gebied van beleidsontwikkeling maar ook op het niveau van uitvoering.
- Terugkoppeling van de werkvloer naar beleidsontwikkelaars en leidinggevenden zou beter moeten worden vormgegeven.
- Van bovenaf dient meer informatie gegeven te worden aan de lagere lagen.
- Het bespreken van evaluaties met de uitvoerenden om zo meer betrokkenheid te creëren.
- De manier van communiceren met de aanvragers van huishoudelijke hulp op deze wijze voortzetten, deze is geschikt gebleken.

Aanbestedingstraject

Om de zoveel jaar zal weer een nieuw aanbestedingstraject in gang moeten worden gezet. Deze trajecten zullen ook in de toekomst intensief blijven waardoor extra druk op de afdeling en de reguliere werkzaamheden ontstaat. De laatste aanbesteding was vooral intensief doordat er allemaal nieuwe aanbieders in de running waren, dit is voor de toekomst niet te voorzien. Het baart zorgen als bij elk traject steeds nieuwe aanbieders zich aandienen. Een aanbestedingsproject geeft veel onrust en extra werkzaamheden.

Aanbeveling

- Een mogelijkheid zou kunnen zijn de aanbesteding voor een langere periode te doen.

Beleid

Over het algemeen is gebleken dat het bestaande beleid naar tevredenheid voldoet.

Het Verstrekkingenboek en het Financieel Besluit lopen momenteel niet synchroon. Het evalueren van het Verstrekkingenboek is een punt wat al langer op de planning staat maar telkens blijft liggen en wordt doorgeschoven. Door sommige respondenten wordt ervaren dat geld de overhand krijgt bij beleidsontwikkeling boven het oorspronkelijke doel van het beleid. Evaluatiestukken worden slecht gelezen in de organisatie maar zijn wel weer bepalend voor de verdere ontwikkeling van beleid. De uitwerking van de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's is tot op heden nog niet echt goed van de grond gekomen. Over het algemeen wordt het schrijven van beleidsstukken op de lange baan geschoven door de vele andere werkzaamheden die tussendoor komen, dit is niet raadzaam.

Aanbevelingen

- Het geven van prioriteit aan het evalueren van het Verstrekkingenboek.
- Bij het ontwikkelen van nieuw of aanvullend beleid goed in ogenschouw nemen wat de oorspronkelijke insteek van het beleid is.
- Meer doen met de geproduceerde evaluatieverslagen zodat deze een belangrijkere plaats gaan innemen in het proces en waarbij een actievere terugkoppeling kan plaatsvinden.
- Meer aandacht en prioriteit besteden aan de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.
- Het vinden van een oplossing om meer tijd te kunnen besteden aan het schrijven van de beleidsstukken zodat deze taak niet nog meer ondergesneeuwd raakt.

Proces

Door het merendeel van de respondenten wordt een te hoge werkdruk ervaren. Het aantal medewerkers en de vele nevenwerkzaamheden worden hiervan als oorzaak genoemd. Gegevens en informatie zijn volgens sommige respondenten niet altijd eenvoudig binnen de organisatie te vinden. Het aantal aanvragen groeit gestaag, dit vraagt om een intensievere inzet en om meer beschikbare middelen.

Aanbevelingen

- Het zoeken naar mogelijkheden om de (ervaren) werklast te verlagen.
- Het ontwikkelen van een mogelijkheid om informatie duidelijker en makkelijker vindbaar te organiseren. Misschien is dit met het nieuwe automatiseringssysteem mogelijk voor de data over het proces, zoals het bijhouden van het nieuwe aantal toegekende indicaties en totalen.
- Door het groeiende aantal aanvragen moet rekening worden gehouden met een groeiende werklast. Hier dient nu al op ingespeeld te worden op uitvoeringsniveau en beleidsniveau.

De criteria waarmee de waarnemingen bij beleidsevaluatie worden vergeleken kunnen verschillend van aard zijn. Dit kunnen officiële doeleinden, informele doeleinden, doeleinden van anderen dan de beleidsvoerders of criteria ontleent aan beginselen of normen (Bressers en Hoogerwerf, 1995).

Tijdens dit onderzoek heeft toetsing aan de doeleinden plaatsgevonden door middel van vergelijking van de daadwerkelijke beleidsuitvoering met de normatieve beleidsuitvoering. Hierbij zijn verschillen waargenomen tussen de beleidsuitvoering zoals deze zou moeten zijn en de daadwerkelijke beleidsuitvoering. Deze uitkomsten zijn in dit hoofdstuk samengevat tot conclusies en aanbevelingen. Als laatste stap in het onderzoek naar beleidsprestaties is het van belang inzicht te krijgen in mogelijke oorzaken van achterblijvende prestaties of ondoelmatigheden. Deze oorzaken kunnen zowel intern als extern van aard zijn. Interne verklaringen geven in het algemeen mogelijkheden om de doelmatigheid

te verbeteren, omdat de organisatie hier zelf iets aan kan doen. Bij externe verklaringen is dit vaak moeilijker, deze geven wel verklaringen aan maar geen directe mogelijkheid tot verbetering.

Voorwaarden voor effectieve beleidsuitvoering liggen volgens Glasbergen (1987) vooral in de kwaliteiten en kenmerken van de uitvoeringsorganisatie. Het gaat volgens hem vooral om drie werkwoorden, te noemen: weten, kunnen en willen. De uitvoerders moeten volgens hem *weten* wat van hen verwacht wordt. Het 'weten' is in de eerste plaats een zaak van het communicatieproces tussen beleidsvormers enerzijds en beleidsuitvoerders anderzijds. Ook helderheid en consistentie van het beleid zijn hier in het geding.

Men moet het beleid ook *kunnen* uitvoeren. Het gaat hier vooral om de beschikbaarheid van hulpbronnen als geld, tijd en menskracht.

En als laatste moet men het beleid *willen* uitvoeren. Dit heeft betrekking op de bereidheid van de uitvoerders mee te werken aan de uitvoering van een bepaald beleid.

Deze drie algemeen geformuleerde voorwaarden voor goede / effectieve beleidsuitvoering geven aanleiding tot het formuleren van een vijftal oorzaken voor falende beleidsuitvoering (Glasbergen, 1987). Deze vijf oorzaken zijn de volgende:

- De mate van specificatie van het beleid. Een beleid dient op heldere wijze weer te geven wat van de uitvoerende instantie verwacht wordt, hierbij is een bepaalde mate van specificatie dan ook vereist. Wanneer de detaillering van het beleid echter te ver gaat kan dit contraproductief zijn. Het vermindert de mogelijkheden om in te spelen op onvoorziene problemen en situaties die zich kunnen voordoen tijdens de beleidstoepassing. Zowel te geringe als te grote specificatie van het beleid kan dus oorzaak van falende toepassing zijn.
- De theorie die aan het beleid ten grondslag ligt. Aan elk beleid liggen een aantal veronderstellingen ten grondslag met betrekking tot het gedrag van de doelgroep en haar leden. Zij worden impliciet geacht hun gedrag in de gewenste richting te laten sturen door de toepassing van de middelen die in het beleid zijn voorzien. Zijn deze veronderstellingen niet juist dan zal de gewenste gedragsverandering niet optreden. Er blijkt dan een inconsistentie tussen middelen en doelen van het beleid.
- De (tijds)programmering van het beleid. De eerste stap die gezet wordt bij de toepassing van een beleid kan grote consequenties hebben voor alle volgende stappen. Die stap dient dus zorgvuldig te worden gekozen. Daarnaast blijkt dat beleid dat kan worden gepresenteerd als een aanpassing of een beperkte wijziging van het bestaande beleid een grotere kans op acceptatie maakt dan beleid dat gepresenteerd wordt als een radicale verandering ten opzichte van het voorgaande beleid.
- Karakteristieken van het uitvoeringsnetwerk. Uitvoerende instanties werken met standaardprocedures en standaardroutines. Wordt door nieuw beleid verandering daarvan gevergd dan neemt de kans op falen toe. De inrichting van een nieuwe uitvoeringsorganisatie lost dit probleem nauwelijks op. Zo'n organisatie zal niet alleen tijd nodig hebben om eigen, nieuwe procedures en routines te creëren, maar zal ook zijn plaats moeten vinden in en relaties moeten leggen met het bestaande netwerk van organisaties en instanties.
- Karakteristieken van de doelgroep. De reacties van de doelgroep bepalen in belangrijke mate de realiseerbaarheid van de beleidsdoelen. Die reacties zijn beter te schatten naarmate de doelgroep kleiner en / of makkelijker te identificeren is.

Uit de interviews is gebleken dat er binnen de gemeente Haaksbergen over het algemeen tevredenheid bestaat over de individuele voorziening huishoudelijke hulp sinds de invoering van de Wmo in 2007. De uitkomst van deze procesevaluatie is dat de individuele voorziening huishoudelijke hulp tamelijk goed georganiseerd is binnen de gemeente Haaksbergen. In de beleidsuitvoering zijn geen grote punten van disfunctioneren naar gekomen en deze verloopt over het algemeen ook goed.

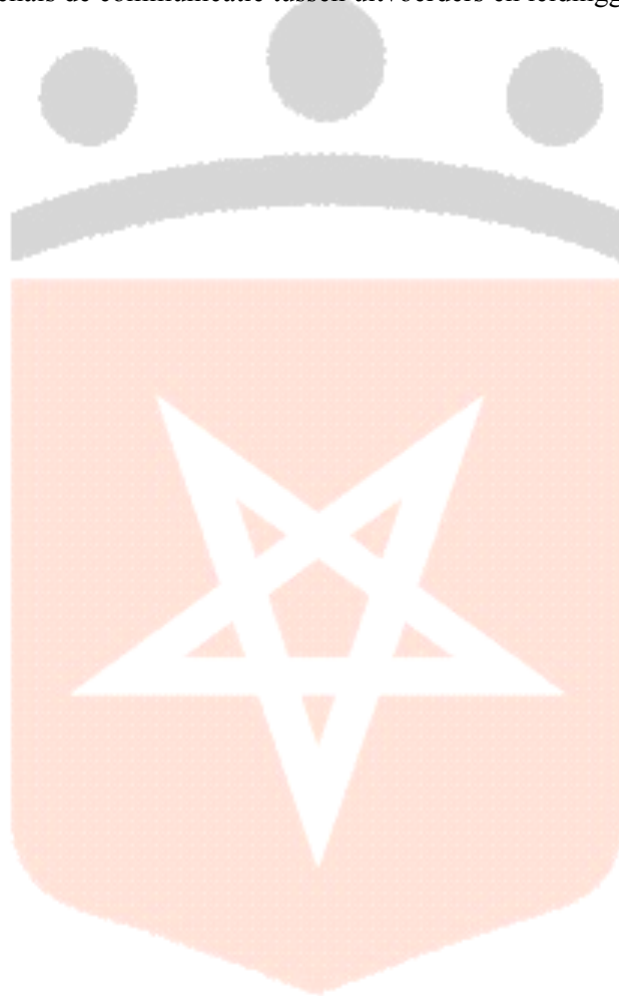
Op enkele punten is echter wel verbetering van het proces mogelijk. Enkele van bovenstaande oorzaken van falende beleidsuitvoering zijn in dit onderzoek ook naar voren gekomen. De mate van specificatie van het beleid en karakteristieken van het uitvoeringsnetwerk zijn hierbij de belangrijkste oorzaken en zijn teruggekomen in de aanbevelingen. Op bepaalde punten is aanvullend beleid noodzakelijk waarbij toepassing op individueel niveau mogelijk moet blijven voor het leveren van

maatwerk en het kunnen inspelen op persoonlijke omstandigheden van de aanvrager. Het gaat hier om (aanvullend) beleid met betrekking tot de algemene voorzieningen, de voorliggende voorzieningen, de eigen verantwoordelijkheid en de integrale aanpak. Hiervoor is op sommige punten aanvullend onderzoek noodzakelijk.

Controle op de toepassing in de beleidsuitvoering kan worden aangescherpt. Extra toezicht op de rechtmatigheid van toekenning en het proces van indicatie zijn hier voorbeelden van. Door het bijhouden van het totale aantal aanvragen, indicaties en afwijzingen kan beter inzicht in de beleidsuitvoering worden verkregen en kan inzicht worden verkregen in de poortwachterfunctie van het loket en zodoende kunnen afwijkingen en veranderingen sneller worden gesignaleerd.

Ook de ervaren hoge werkdruk is een punt van aandacht in het toepassingsproces.

De communicatie tussen de uitvoerders en de beleidsmakers is een punt van verbetering, deze verloopt nu niet altijd goed. Evenals de communicatie tussen uitvoerders en leidinggevend in de organisatie.



9. Referenties

Literatuurlijst:

Babbie, E. (2004). *The practice of Social Research*. Wadsworth: Thomson Learning.

Bressers, H. en Hoogerwerf, A. (1995). *Beleidsvaluatie*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Dijkstra, W. en Smit, J. (1999). *Onderzoek met vragenlijsten: Een praktische handleiding*. Amsterdam: VU Uitgeverij.

Graaf van de, H en Hoppe, R. (1989). *Beleid en Politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. Bussum: Uitgeverij Coutinho b.v.

Glasbergen, P. (1987). *Beleidsuitvoering als probleem: oorzaken en perspectieven*. in P.B. Lehning & J.B.D. Simonis.

Hoogerwerf, A. (1998). *Het ontwerpen van beleid*.

Algemene Rekenkamer. 12 januari 2005., *Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*, handleiding, Directie II, Bureau Europees en Rijksbreed Doelmatigheidsonderzoek, Den Haag, pp. 1-174

Algemene Rekenkamer, *Handreiking meten van doelmatigheid*, pp. 1-36

Hemerijck, Aanton, (2003), *Vier kernvragen van beleid*, in B&M, 30, 1, pp. 3-19

Ministerie van Financien, (2001), *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*, Den Haag

Sociaal Cultureel Planbureau, (2001), *Maten voor gemeenten: Een verkennende studie naar prestatie-indicatoren in het kader van het 'Plan van aanpak transparantie in de financiële verhouding*, SCP Den Haag

Vlist van der, A.J. (juni 2007) (Wageningen Universiteit en LEI), F.H.J. Bunte en M.A. van Galen, *Beleidsvaluatie ex-post: Methodiek en illustratie*, LEI Den Haag, pp. 1-55

Primaire documenten:

Benchmark Wmo 2008, Rapport Basisbenchmark Gemeente Haaksbergen, 17 nov 2008, pp. 1-16

Benchmark Wmo 2009, Resultaten over 2008, Basisbenchmark Gemeente Haaksbergen, juli 2009, pp. 1-29, SGBD Den Haag

Evaluatie Wmo prestatieveld 6, 2007

Financieel Besluit Wmo, onderdeel Maatschappelijke Ondersteuning, december 2006, pp. 1-9

Financieel Besluit Wmo 2009, Nadere (financiële) regels over maatschappelijke ondersteuning, Haaksbergen jan. 2009, pp. 1-18

Bijlage 1 bij het Financieel Besluit

Handreiking Hulp bij het Huishouden, juli 2006, versie 2, pp. 1-51

Kwaliteitsdocument voor Verantwoorde Hulp bij het Huishouden, juni 2009, pp. 1-20

Notitie eigen verantwoordelijkheid en eigen bijdragen, 6 oktober 2009, Haaksbergen, pp. 1-14

Onderzoeksplan 2009 Doelmatigheid & Doeltreffendheid (213a), Gemeente Haaksbergen, pp. 1-10

Verordening maatschappelijke ondersteuning, 11 juli 2006, sept.06, pp. 1-13

Verordening Wmo-Raad, 17 oktober 2006, pp. 1-5

Verordening Wmo-Raad, 24 februari 2009, mrt 09, pp. 1-6

Toelichting verordeningen Wmo voorzieningen, sept. 2006, pp. 1-23

Verstrekkingsboek Wmo, Nadere regels maatschappelijke ondersteuning, Haaksbergen dec. 2006, pp. 1-55

Bijlage hoofdstuk 3 Verstrekkingsboek Wmo (Hulp bij het huishouden), pp. 1-6

Wmo Uitvoeringsplan, prestatieveld 6 2009-2010, versie 3, behorend bij het Wmo-beleidsplan 'De burger centraal', Haaksbergen 2009

Wmo beleidsplan, Beleidskader 2008-2011, De burger centraal, door de gemeenteraad vastgesteld op 23 april 2008, pp. 1-42

Wmo beleidsplan, Aanvullend document, Ambities en doelstellingen per wmo-prestatieveld, door de gemeenteraad vastgesteld op 23 april 2008, pp. 1-53

10. Bijlagen

10.1 Interviewvragen Wethouder

Algemeen

- Sinds invoering van de Wmo in 2007 valt de individuele voorziening Huishoudelijke Hulp onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Hoe verloopt dit volgens u?
- Zijn de doelen u m.b.t. de voorziening HH bekend?
- Zijn deze volgens u ook bekend bij de medewerkers en cliënten?
- Zijn de doelen volgens u specifiek genoeg?

Uitvoering

- Werkt de Verordening maatschappelijke ondersteuning in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk naar behoren volgens u?
- Werkt het Verstrekkingenboek Wmo in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk naar behoren volgens u?
- Hoe verloopt de communicatie tussen u en de afdeling?
- Hoe vaak vindt overleg plaats?
- Bent u naar uw idee goed op de hoogte wat betreft wat speelt op de afdeling?
- Waar denkt u dat de knelpunten en moeilijkheden m.b.t. de uitvoering van het proces liggen?
- Heeft u volgens u genoeg inzicht in de uitvoering?
- Bent u tevreden over het functioneren van het loket ZWI?

Beleid

- Bent u van mening dat het bestaande beleid toerijkend is of zijn hiaten in wet- en regelgeving merkbaar?
- Op welk gebied zou u aanvullend beleid willen zien?
- Op welke manier wordt getracht invulling gegeven aan het begrip eigen verantwoordelijkheid (Wmo beleidsplan 2008-2011)?

Kenmerkend voor algemene voorzieningen is dat de gemeente deze voorzieningen organiseert, inkoopt en ter beschikking stelt, los van of vooruitlopend op individuele aanvragen ter zake. Te denken valt aan vormen van direct beschikbare hulp bij het huishouden, bijvoorbeeld vanuit een wijksteunpunt voor eenvoudige werkzaamheden al dan niet op basis van een kortdurende hulpbehoefte.

- Wordt actief gezocht naar algemene voorzieningen (alternatieve voorzieningen voor HH) binnen uw gemeente?
- Hoe staat het met de ontwikkeling van deze algemene voorzieningen binnen de gemeente Haaksbergen?

In het Verstrekkingenboek staat beschreven dat bij indicatie rekening gehouden dient te worden met voorliggende voorzieningen. Er zijn voorzieningen die kunnen voorkomen dat huishoudelijke verzorging nodig is. Door bijvoorbeeld gebruik te maken van kinderopvang of maaltijddiensten kan worden voorkomen dat er hulp in de huishouding moet worden geregeld. Deze 'voorliggende voorzieningen' kunnen voor gaan boven een aanspraak op Wmo-zorg.

- Welke voorliggende voorzieningen zijn er in de gemeente Haaksbergen?
- Hoe functioneert de Sociale Kaart Twente naar uw idee?
- Vindt er ontwikkeling van de sociale kaart gericht op Haaksbergen plaats?
- Wat is de stand van zaken van de doorontwikkeling van de Verordening betreft het compensatiebeginsel?

Het nieuwe aanbestedingstraject is net afgerond.

- Bent u tevreden met de uitkomst van de nieuwe aanbesteding?
- Wat zijn bovengekomen knelpunten en problemen m.b.t. deze aanbesteding?
- Bent u tevreden over het proces m.b.t. de nieuwe aanbesteding?

- Is er volgens u een prijsopdrijvend effect opgetreden bij de laatste aanbestedingsprocedure doordat alfa-hulp niet langer kan worden ingezet door de aanbieders van huishoudelijke hulp?
- Wat wordt momenteel effectief gedaan op het niveau van beleidsontwikkeling met de toenemende vergrijzing?

In de Verordening staat dat het college steekproefsgewijs na gaat of het verstrekte PGB besteed is aan het doel waarvoor het is verstrekt, de rechtmatigheid van de besteding. Dit is van toepassing op de uitvoering en dat deel wordt zoals eerder aangegeven buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek.

- Maar hoe zit het met de rechtmatigheid van de toekenning? Wordt dit gecontroleerd door de gemeente Haaksbergen?

In het Wmo Beleidsplan is als speerpunt de verdere professionalisering en uitbreiding van de mogelijkheden van het gemeentelijk ZWI loket opgenomen.

- Wat is de huidige stand van zaken van de doorontwikkeling van het loket?

In het Beleidsplan staat dat invulling moet worden gegeven aan het begrip eigen verantwoordelijkheid.

- Is er inmiddels invulling aan de eigen verantwoordelijkheid gegeven?
- Wanneer dit is gedaan: Hoe is dit ingevuld en georganiseerd?

In het Beleidsplan is aangegeven dat het systeem van eigen bijdragen nader onderzocht dient te worden.

- Wat is de huidige stand van zaken van dit onderzoek naar eigen bijdragen?

In het Beleidsplan wordt in de doelstellingen genoemd dat de voorzieningen afgestemd moeten zijn op de persoonlijke omstandigheden van het individu. Er moet dus maatwerk worden geleverd.

- Hoe wordt binnen de gemeente beroep gedaan op maatwerk? Wordt dit maatwerk bij de uitvoering geleverd? Of is het nog meer een kwestie dat dit in principe zou moeten worden geleverd en ingevoerd, maar dat dit in de praktijk nog niet gebeurt?

De uitwerking van het Wmo beleid zal gebeuren met behulp van jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

- Hoe is de vormgeving van deze uitvoeringsprogramma's sinds de invoering van de Wmo verlopen?

10.2 Interviewvragen Beleidsmedewerker / senior medewerker

Algemeen

- Sinds invoering van de Wmo in 2007 valt de individuele voorziening Huishoudelijke Hulp onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Hoe verloopt dit volgens u?
- Zijn de doelen m.b.t. de voorziening HH bekend?
- Zijn deze volgens u ook bekend bij de medewerkers en cliënten?
- Zijn de doelen specifiek genoeg?

Uitvoering

- Werkt de Verordening maatschappelijke ondersteuning in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk naar behoren?
- Werkt het Verstrekkingenboek Wmo in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk naar behoren? Is deze toerijkend?
- Hoe vaak vindt onderzoek / indicatie plaats in de thuissituatie van de aanvrager?
- Hoe verloopt de communicatie tussen consultants, beleidsmedewerker(s) en afdelingshoofd?
- Hoe verloopt de communicatie met de aanvragers van huishoudelijke hulp?
- Hoe verloopt de communicatie met de Wethouder?
- Hoe verloopt terugkoppeling naar de gemeentelijke beleidsfunctionaris en het afdelingshoofd?
- Hoe vaak vindt overleg plaats?
- Wie is daarbij aanwezig?
- Hoe vindt toezicht en controle op de uitvoering plaats?

- Wat zijn bij indicatie de criteria die bepalen of iemand bijv. hulp bij de bereiding van de broodmaaltijd nodig heeft? Waar wordt op gelet?
- Maken de consultants gebruik van indicatiecriteria of beoordelingscriteria die niet in het verstrekkingenboek beschreven staan maar die aan de praktijk ontleend zijn?
- Wordt soms naar uw idee te makkelijk huishoudelijke hulp toegekend?
- Is het voor de consultants soms lastig om bij indicatie onderscheid te maken tussen het indiceren van HH1 en HH2?

Kenmerkend voor algemene voorzieningen is dat de gemeente deze voorzieningen organiseert, inkoopt en ter beschikking stelt, los van of vooruitlopend op individuele aanvragen ter zake. Te denken valt aan vormen van direct beschikbare hulp bij het huishouden, bijvoorbeeld vanuit een wijksteunpunt voor eenvoudige werkzaamheden al dan niet op basis van een kortdurende hulpbehoefte.

- Is er in de gemeente Haaksbergen een algemene hulp bij het huishouden?
- Is hier vanuit de aanvragers momenteel behoefte aan (algemene hulp bij het huishouden)?
- Wordt bij indicatie rekening gehouden met de algemene hulp bij het huishouden?
- Zijn de consultants volgens u voldoende op de hoogte van deze algemene voorzieningen?

Er zijn voorzieningen die kunnen voorkomen dat huishoudelijke verzorging nodig is. Door bijvoorbeeld gebruik te maken van kinderopvang of maaltijddiensten kan worden voorkomen dat er hulp in de huishouding moet worden geregeld. Deze 'voorliggende voorzieningen' kunnen voor gaan boven een aanspraak op Wmo-zorg.

- Welke voorliggende voorzieningen zijn er binnen de gemeente Haaksbergen?
- Worden alternatieven (voorliggende voorzieningen) meegenomen bij de indicering?
- Zijn de consultants volgens u voldoende op de hoogte van de bestaande voorliggende voorzieningen?
- Wordt door de gemeente actief gezocht naar alternatieven (algemene of voorliggende voorzieningen)?
- Hoe staat het met de ontwikkeling van deze algemene voorzieningen binnen de gemeente Haaksbergen?
- Maakt u gebruik van de sociale kaart Twente?
- Bent u tevreden over de werking van de sociale kaart Twente voor de gemeente Haaksbergen?
- Vindt er ontwikkeling van de sociale kaart gericht op Haaksbergen plaats?
- Welke knelpunten of moeilijkheden doen zich volgens u voor m.b.t. de uitvoering?
- Ervaart u als beleidsmedewerker een te hoge werkdruk?
- Momenteel bestaat nog geen geautomatiseerd systeem. Wat is de stand van zaken m.b.t. dit systeem? (Zou in april 2009 al operationeel moeten zijn.)
- Zijn voor u benodigde gegevens eenvoudig en duidelijk te vinden binnen de organisatie?
- Komt het voor dat gebruik gemaakt dient te worden van het recht van terugvordering?
- Wordt binnen de gestelde termijn altijd een besluit genomen?
- Is het Protocol Gebruikelijke Zorg in de praktijk geschikt gebleken voor indicatiestelling?
- Wordt vaak advies ingewonnen bij het CIZ m.b.t. complexe aanvragen?
- Bent u tevreden over het functioneren van het loket ZWI?
- Bent u tevreden over de integrale aanpak m.b.t. de HH aanvragen?

Met de nieuwe herindicatie wordt een verschuiving naar uiteindelijk 95% HH1 en 5% HH2 verwacht. Dit is een aanzienlijk verschil met de verdeling tussen HH1 en HH2 zoals deze nu is. Het aantal indicaties HH2 zal straks een stuk minder zijn.

- Is een indicatie van 5% HH2 gelijk aan de zorgbehoefte van HH2, of ligt deze behoefte volgens u hoger?
- Gaat er een herverdeling van de werkzaamheden binnen HH1 en HH2 plaatsvinden?
- Wordt de voorkeur gegeven aan indicering van HH1 boven indicering van HH2?
- Wordt er door de ontwikkelingen van de laatste tijd (nieuwe aanbesteding) volgens u vaker gekozen voor het PGB?

Het nieuwe aanbestedingstraject is net afgerond.

- Wat zijn bovengekomen knelpunten en problemen die zich bij dit aanbestedingsproces hebben voorgedaan?
- Is de gemeente Haaksbergen tevreden met de uitkomst?

Beleid

- Hoe verloopt terugkoppeling van de consultants naar de beleidsmedewerker m.b.t. beleid?
- Wordt door de consultants bijgedragen aan de ontwikkeling van beleid?
- Bent u van mening dat het bestaande beleid toerijkend is of zijn hiaten in wet- of regelgeving zichtbaar?
- Op welk gebied zou u aanvullend beleid willen zien?
- Is het evaluatieverslag Wmo, prestatievelid 6, 2007 besproken met de consultants?
- Het evaluatieverslag Wmo prestatievelid 6 2007 is pas recent klaar. Het evaluatieverslag van 2008 moet ook nog, hoe komt dit?
- Hoe worden de uitkomsten van dit evaluatieverslag meegenomen in de beleidsontwikkeling?
- Wordt door de gemeente Haaksbergen gecontroleerd of het PGB rechtmatig is toegekend?
- Op welke manier wordt getracht invulling gegeven aan het begrip eigen verantwoordelijkheid (Wmo beleidsplan 2008-2011)?
- Wat is de huidige stand van zaken m.b.t. het systeem van eigen bijdragen?
- Wat is de stand van zaken van de doorontwikkeling van de Verordening betreft het compensatiebeginsel?

(De kern van de verordening wordt gevormd door het zgn. 'compensatiebeginsel'. Staatssecretaris Bussemaker van VWS heeft inmiddels aangekondigd, dat zij komt met een AMvB waarmee zij nadere regels kan stellen omtrent de uitvoering van het compensatiebeginsel. Deze centrale sturing werkt verstorend. Doelstelling van de doorontwikkeling: het compensatiebeginsel op een vernieuwende manier vormgeven: met de cliënt en zijn beperkingen centraal, zonder limitatieve lijsten met voorzieningen, niet meer claimgericht maar meer gericht op compensatie van het probleem.)

- Bent u tevreden over het proces binnen uw afdeling m.b.t. de nieuwe aanbesteding?
- Bent u tevreden met de uitkomst van de nieuwe aanbesteding?
- Wat zijn bovengekomen knelpunten en problemen m.b.t. deze aanbesteding?
- Is er een prijsopdrijvend effect opgetreden bij de laatste aanbestedingsprocedure doordat alfahulp niet langer kan worden ingezet door de aanbieders van huishoudelijke hulp?
- Wat wordt momenteel effectief gedaan op het niveau van beleidsontwikkeling met de toenemende vergrijzing?

In het Wmo Beleidsplan is als speerpunt de verdere professionalisering en uitbreiding van de mogelijkheden van het gemeentelijk ZWI loket opgenomen.

- Wat is de huidige stand van zaken van de doorontwikkeling van het loket?

In het Beleidsplan staat dat invulling moet worden gegeven aan het begrip eigen verantwoordelijkheid.

- Is er inmiddels invulling aan de eigen verantwoordelijkheid gegeven?
- Wanneer dit is gedaan: Hoe is dit ingevuld en georganiseerd?

In het Beleidsplan is aangegeven dat het systeem van eigen bijdragen nader onderzocht dient te worden.

- Wat is de huidige stand van zaken van dit onderzoek naar eigen bijdragen?

In het Beleidsplan wordt in de doelstellingen genoemd dat de voorzieningen afgestemd moeten zijn op de persoonlijke omstandigheden van het individu. Er moet dus maatwerk worden geleverd.

- Hoe wordt binnen de gemeente beroep gedaan op maatwerk?
- Wordt dit maatwerk bij de uitvoering geleverd? Of is het nog meer een kwestie dat dit in principe zou moeten worden geleverd en ingevoerd, maar dat dit in de praktijk nog niet gebeurt?

De uitwerking van het Wmo beleid zal gebeuren met behulp van jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

- Hoe is de vormgeving van deze uitvoeringsprogramma's sinds de invoering van de Wmo verlopen?

In de Verordening maatschappelijke ondersteuning is duidelijk beschreven dat wanneer een aanvrager in aanmerking komt voor een individuele voorziening waar deze voorziening uit bestaat. In het Verstrekkenboek wordt tevens uiteengezet welke werkzaamheden onder de twee soorten huishoudelijke hulp vallen en hoeveel tijd voor de werkzaamheden staat.

- Maar waar wordt bij indicatiestelling precies op gelet bij de vraag of iemand in aanmerking komt voor deze voorziening?
- In het beleid is bijvoorbeeld nergens echt duidelijk beschreven wat de criteria zijn waar een aanvrager aan moet voldoen om in aanmerking te komen voor bijvoorbeeld hulp bij de broodmaaltijd, hoe vindt deze indicatie plaats door de consulent?

Er bestaat voor de aanvragers keuzevrijheid wat betreft de aanbieders van huishoudelijke hulp in natura. Voor het jaar 2009 heeft ATZON geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot verlenging van een jaar.

- Hoe heeft de gemeente Haaksbergen hier op ingespeeld?
- Hoe is dit verlopen voor de cliënten? Is er gekozen voor een van de twee andere aanbieders of PGB?
- Hoe is binnen de gemeente omgegaan met deze verandering?

10.3 Interviewvragen Consulent

Algemeen

- Sinds invoering van de Wmo in 2007 valt de individuele voorziening Huishoudelijke Hulp onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Hoe verloopt dit volgens u?
- Zijn de doelen m.b.t. de voorziening HH bij u bekend?
- Zijn deze volgens u ook bekend bij de cliënten?
- Zijn de doelen volgens u specifiek genoeg?

Uitvoering

Aanvraag

- Welke problemen of moeilijkheden doen zich voor bij de aanvragen HH?
- Zijn de aanvragen altijd duidelijk?
- Is het aanvraagformulier toerijkend?
- Hoe lang na de aanvraag vindt het intake gesprek plaats?

Indicering

- Is de consulent die de intake doet dezelfde als die de indicering doet?
- Hoe vaak vindt onderzoek / indicatie plaats in de thuissituatie van de aanvrager?
- Hoe verloopt een thuisindicatie?
- Welke problemen of moeilijkheden doen zich voor bij de indicering van de aanvragen HH?
- Is het Protocol Gebruikelijke Zorg in de praktijk geschikt gebleken voor indicatiestelling?
- Wordt vaak advies ingewonnen bij het CIZ m.b.t. complexe aanvragen?
- Bent u tevreden over het functioneren van het loket ZWI?
- Wat zijn bij indicatie de criteria die bepalen of iemand bijv. hulp bij de bereiding van de broodmaaltijd nodig heeft? Waar wordt op gelet?
- Maakt u gebruik van indicatiecriteria of beoordelingscriteria die niet in het verstrekkenboek beschreven staan maar die aan de praktijk ontleend zijn?
- Wordt soms naar uw idee te makkelijk huishoudelijke hulp toegekend?
- Is het voor de consulenten soms lastig om bij indicatie onderscheid te maken tussen het indiceren van HH1 en HH2?

Kenmerkend voor algemene voorzieningen is dat de gemeente deze voorzieningen organiseert, inkoopt en ter beschikking stelt, los van of vooruitlopend op individuele aanvragen ter zake. Te denken valt

aan vormen van direct beschikbare hulp bij het huishouden, bijvoorbeeld vanuit een wijksteunpunt voor eenvoudige werkzaamheden al dan niet op basis van een kortdurende hulpbehoefte.

- Is er in de gemeente Haaksbergen een algemene hulp bij het huishouden?
- Is hier vanuit de aanvragers momenteel behoefte aan (algemene hulp bij het huishouden)?
- Wordt bij indicatie rekening gehouden met de algemene hulp bij het huishouden?

Er zijn voorzieningen die kunnen voorkomen dat huishoudelijke verzorging nodig is. Door bijvoorbeeld gebruik te maken van kinderopvang of maaltijddiensten kan worden voorkomen dat er hulp in de huishouding moet worden geregeld. Deze 'voorliggende voorzieningen' kunnen voor gaan boven een aanspraak op Wmo-zorg.

- Welke voorliggende voorzieningen zijn er binnen de gemeente Haaksbergen?
- Worden alternatieven (voorliggende voorzieningen) meegenomen bij de indicering?
- Wordt door de gemeente actief gezocht naar alternatieven (algemene of voorliggende voorzieningen)?
- Hoe staat het met de ontwikkeling van deze algemene voorzieningen binnen de gemeente Haaksbergen?
- Maakt u gebruik van de sociale kaart Twente?
- Bent u tevreden over de werking van de sociale kaart Twente voor de gemeente Haaksbergen?
- Wordt binnen de gestelde termijn altijd een besluit genomen?

Met de nieuwe herindicatie wordt een verschuiving naar uiteindelijk 95% HH1 en 5% HH2 verwacht. Dit is een aanzienlijk verschil met de verdeling tussen HH1 en HH2 zoals deze nu is. Het aantal indicaties HH2 zal straks een stuk minder zijn.

- Is een indicatie van 5% HH2 gelijk aan de zorgbehoefte van HH2, of ligt deze behoefte volgens u hoger?
- Gaat er een herverdeling van de werkzaamheden binnen HH1 en HH2 plaatsvinden?
- Wordt de voorkeur gegeven aan indicering van HH1 boven indicering van HH2?
- Is het evaluatieverslag Wmo, prestatievelid 6, 2007 besproken met de consultants?

Communicatie en overig

- Ervaart u als consultant een te hoge werkdruk?
 - Is er veel overleg tussen de consultants onderling?
 - Heeft u het gevoel veel gecontroleerd te worden door uw leidinggevenden?
 - Hoe verloopt de communicatie tussen consultants, beleidsmedewerker(s) en afdelingshoofd?
 - Hoe verloopt de communicatie met de aanvragers van huishoudelijke hulp?
 - Hoe vaak vindt overleg plaats?
 - Wie is daarbij aanwezig?
 - Momenteel bestaat nog geen geautomatiseerd systeem, hoe worden de aanvragen en indicaties verwerkt en bijgehouden? (Rapportageformulieren?)
- Zijn benodigde gegevens (over cliënten) eenvoudig en duidelijk te vinden binnen de organisatie?*
- Komt het voor dat gebruik gemaakt dient te worden van het recht van terugvordering?
 - Wordt door de gemeente Haaksbergen gecontroleerd of het PGB rechtmatig is toegekend?
 - Is het volgens u mogelijk een integrale aanpak te doen bij aanvragen HH?
 - Bent u tevreden over het proces binnen uw afdeling m.b.t. de nieuwe aanbesteding?
 - Bent u tevreden met de uitkomst van de nieuwe aanbesteding?
 - Wat zijn bovengekomen knelpunten en problemen m.b.t. deze aanbesteding?
 - Wordt er door de ontwikkelingen van de laatste tijd (nieuwe aanbesteding) volgens u vaker gekozen voor het PGB?

Er bestaat voor de aanvragers keuzevrijheid wat betreft de aanbieders van huishoudelijke hulp in natura. Voor het jaar 2009 heeft ATZON geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot verlenging van een jaar.

- Hoe heeft de gemeente Haaksbergen hier op ingespeeld?
- Hoe is dit verlopen voor de cliënten?
- Is er gekozen voor een van de twee andere aanbieders of PGB? Hoe is binnen de gemeente omgegaan met deze verandering?

Beleid

- Werkt de Verordening maatschappelijke ondersteuning in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk naar behoren?
- Werkt het Verstrekkingenboek Wmo in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk naar behoren? Is deze toerijkend?
- Is het Protocol Gebruikelijke Zorg in de praktijk geschikt gebleken voor indicatiestelling?
- Hoe verloopt terugkoppeling uit de praktijk naar de gemeentelijke beleidsfunctionaris?
- Hoe verloopt terugkoppeling uit de praktijk naar het afdelingshoofd?
- Bent u van mening dat het bestaande beleid toerijkend is of zijn er hiaten in wet- en regelgeving?
- Op welk gebied zou u aanvullend beleid willen zien?
- Wordt er door de consultants bijgedragen in het beleid op de afdeling?

In het Wmo Beleidsplan is als speerpunt de verdere professionalisering en uitbreiding van de mogelijkheden van het gemeentelijk ZWI loket opgenomen.

- Wat is de huidige stand van zaken van de doorontwikkeling van het loket?

In het Beleidsplan staat dat invulling moet worden gegeven aan het begrip eigen verantwoordelijkheid.

- Is er inmiddels invulling aan de eigen verantwoordelijkheid gegeven?
- Wanneer dit is gedaan: Hoe is dit ingevuld en georganiseerd?

In het Beleidsplan is aangegeven dat het systeem van eigen bijdragen nader onderzocht dient te worden.

- Wat is de huidige stand van zaken van dit onderzoek naar eigen bijdragen?

In het Beleidsplan wordt in de doelstellingen genoemd dat de voorzieningen afgestemd moeten zijn op de persoonlijke omstandigheden van het individu. Er moet dus maatwerk worden geleverd.

- Hoe wordt binnen de gemeente beroep gedaan op maatwerk?
- Wordt dit maatwerk bij de uitvoering geleverd? Of is het nog meer een kwestie dat dit in principe zou moeten worden geleverd en ingevoerd, maar dat dit in de praktijk nog niet gebeurt?

De uitwerking van het Wmo beleid zal gebeuren met behulp van jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

- Hoe is de vormgeving van deze uitvoeringsprogramma's sinds de invoering van de Wmo verlopen?