

# Onderzoeksplan Wmo2015 in Fryslân

## Samen in de zorg of in de zorgen?

*Gezamenlijk rekenkamer(commissie)onderzoek naar de  
WMO in zestien Friese gemeenten*

17 oktober 2016

## **Inhoudsopgave**

<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>Achtergrond: van de AWBZ naar de Wmo2015</b>	<b>3</b>
<b>Doel onderzoek en reikwijdte</b>	<b>3</b>
<b>De onderzoeksvragen</b>	<b>4</b>
<b>Het normenkader</b>	<b>5</b>
<b>Organisatie onderzoek</b>	<b>7</b>
<b>Onderzoeksmethode</b>	<b>7</b>
<b>Planning en organisatie</b>	<b>9</b>

## Inleiding

Met ingang van 1 januari 2015 hebben zich grote veranderingen voltrokken in het sociaal domein. Gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor jeugdhulp, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Een deel van deze taken is gedecentraliseerd van Rijk naar gemeenten. Gemeenten zitten het dichtst bij de inwoners en worden verondersteld deze zorg effectiever, met minder bureaucratie en goedkoper te kunnen leveren.

Tien Friese rekenkamer(commissie)s hebben zich uitgesproken voor een gezamenlijk onderzoek in het sociaal domein. Dit zijn rekenkamer(commissie)s van zestien gemeenten: Achtkarspelen, Ameland, De Fryske Marren, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Littenseradiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallerland, Súdwest-Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland en Weststellingwerf. Een ruime meerderheid van hen sprak daarbij een voorkeur uit voor een onderzoek naar de Wmo2015. Het laten uitvoeren van een onderzoek in verschillende Friese gemeenten door dezelfde onderzoekers vanuit hetzelfde perspectief heeft als voordeel dat er onderlinge vergelijkbaarheid ontstaat en gemeenten van elkaar kunnen leren. Ook draagt een dergelijke werkwijze bij aan de efficiëntie van de uitvoering van het onderzoek.

## Achtergrond: van de AWBZ naar de Wmo2015

Met ingang van 1 januari 2015 is de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) afgeschaft. De AWBZ is vervangen door de nieuwe Wet langdurige zorg (Wlz). Er is sprake van een nieuwe Jeugdwet en een nieuwe Zorgverzekeringswet (Zvw). De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) is in de plaats gekomen van de oude WMO. Deze nieuwe wetten op het gebied van sociaal domein en zorg hangen onderling samen. Gemeenten en zorgverzekeraars moeten daarvoor ook onderling afstemmen. Dit heeft vergaande gevolgen voor gemeenten. Gemeenten hebben nieuwe taken gekregen, maar de nieuwe wetgeving brengt ook een inhoudelijke transformatie van het sociaal domein met zich mee evenals vergaande financiële consequenties.

Dit onderzoek betreft de decentralisatie van de zorgtaken naar de gemeente en richt zich in het bijzonder op de wijze waarop 16 Friese gemeenten invulling en uitvoering geven aan de Wmo2015.

## Doel onderzoek en reikwijdte

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de uitvoering van het gemeentelijke beleid ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning en de wijze waarop de afzonderlijke gemeenten de regierol en grip hebben op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid. Met dit inzicht kunnen raden en bestuurders inzicht krijgen in de uitvoering van de Wmo2015 in hun gemeente maar ook bij de andere Friese gemeenten. Het doel van het onderzoek is nadrukkelijk niet om een waardeoordeel te geven of een ranglijst te maken, maar wel om te vergelijken en om van elkaar te leren. Het onderzoek richt zich op de periode 1 januari 2015 tot heden.

Daarbij wordt ook gekeken naar de periode voorafgaand aan de daadwerkelijke start van de uitvoering van de Wmo2015, waar het gaat over de vaststelling van kaders en gemaakte keuzes van de gemeente.

De Wmo2015 omvat verschillende vormen van dienstverlening. Vanuit het perspectief op welke onderwerpen gemeenten het meeste van elkaar kunnen leren, zijn de onderstaande Wmo-diensten in het onderzoek betrokken:

1. Individuele begeleiding
2. Dagbesteding
3. Beschermd wonen
4. Mantelzorgondersteuning
5. Huishoudelijke hulp

## De onderzoeksvragen

In het onderzoek naar de Wmo bij de zestien Friese gemeenten spelen drie groepen actoren een rol: gemeenten, inwoners/cliënten en aanbieders (zie figuur). De onderzoeksvragen zijn geordend naar deze drie groepen.



De onderzoeksvragen zijn in drieën te verdelen:

### **I. De gemeente centraal:**

1. Welke beleidsdoelen en kaders (inhoudelijk, organisatorisch en financieel) zijn geformuleerd en door de raad vastgesteld? Welke overwegingen hebben een rol gespeeld bij deze keuzes?
2. Hoe heeft de gemeente de toegang tot de Wmo georganiseerd? Welke overwegingen liggen aan de keuze ten grondslag?
3. Hoe heeft de gemeente de inkooprelatie met zorgaanbieders vormgegeven? Welke overwegingen liggen aan deze keuzes ten grondslag?

4. Welke 'resultaten' heeft de gemeente bereikt met de Wmo (aantallen aanvragen en toekenningen, budget)? Hoe staan deze resultaten in verhouding tot ramingen?
5. Hoe waarborgt de gemeente doelmatige inzet van middelen? Welke instrumenten gebruikt de gemeente? Welke afspraken zijn er gemaakt over de doelmatige inzet van middelen?
6. Hoe waarborgt de gemeente rechtmatigheid van verstrekte voorzieningen?
7. Op welke wijze verzamelt de gemeente de ervaringen van cliënten? Wat wordt bijgehouden? Hoe gebruikt de gemeente deze informatie in het bijstellen van beleid en uitvoering?
8. Welke afspraken zijn er gemaakt over monitoring en verantwoording aan de raad? Hoe gaat de gemeente om met monitoring en verantwoording aan de raad? Is dat conform afspraken met de raad?
9. Hoe heeft de gemeente het toezicht op de Wmo georganiseerd?
10. Hoe werkt de gemeente samen met zorgverzekeraars en zorgaanbieders in de uitvoering van haar beleid?

## ***II. De cliënt centraal:***

1. Hoe ziet het aanvraagproces eruit?
2. Welke criteria worden gehanteerd voor honorering van een aanvraag?
3. Hoe en op welk niveau worden aanvragen vastgelegd (aantallen, soort, aanvragers, afwijzingen)?
4. Hoe wordt de toegang tot en de kwaliteit van de voorzieningen ervaren door aanvragers?

## ***III. De aanbieders centraal***

1. Voor welk(e) model(len) van inkoop/aanbesteding is gekozen en waarom?
2. Hoe stuurt de gemeente in de relatie met aanbieders op het structureel bieden van adequate ondersteuning?
3. Welke afspraken heeft de gemeente met zorgaanbieders gemaakt over verantwoording en bijsturing van de afspraken? Hoe verantwoorden zorgaanbieders? Hoe wordt deze informatie benut?

## **Het normenkader**

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn drie typen normen uitgewerkt:

1. Wettelijke normen; in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 zijn verschillende normen opgenomen. Als voorbeelden noemen we: het periodiek opstellen van een beleidsplan met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning, de gemeenteraad stelt de gemeentelijke verordening vast met regels over de uitvoering van de Wmo, het borgen van de kwaliteit van de voorzieningen (veilig, doeltreffend, doelmatig, cliëntgericht, afgestemd op andere vormen van zorg en hulp, professioneel, respectvol), het jaarlijks uitvoeren van een cliëntervaringsonderzoek, en het aanwijzen van een persoon belast met het toezicht op naleving van de wettelijke bepalingen.

2. Uitgangspunten van behoorlijk bestuur; het betreft hier de kaderstelling door de gemeenteraad, en de tijdige, adequate en inzichtelijke informatievoorziening en verantwoording door het college aan de raad over de uitvoering van het beleid.
3. Onderzoeksnorm; aanvullend op bovenstaande normen formuleren wij een generieke norm voor de verschillende aspecten die wij in het onderzoek meenemen: “er is sprake van een duidelijke, goed onderbouwde en samenhangende argumentatie voor de keuzes die de gemeente heeft gemaakt over de uitvoering van de Wmo2015.”

Deze normen zijn voor alle gemeenten gelijk. Ze staan los van de uiteenlopende keuzes die gemeenten (groot of klein) hebben gemaakt ten aanzien van beleid, inzet, en organisatie van de Wmo. Hierbij twee voorbeelden over de norm behoorlijk bestuur en de onderzoeksnorm.

*Uitgangspunten behoorlijk bestuur. In deze norm gaat het over de afspraken die college en raad hebben gemaakt over kaderstelling, informatievoorziening en verantwoording. Deze afspraken kunnen per gemeente verschillen. De norm die wij stellen, is dat de interactie tussen college en raad plaatsvindt conform de gemaakte afspraken. Als bijvoorbeeld de afspraak is dat het college van gemeente X elk half jaar de raad informeert over de ontwikkelingen, aantallen cliënten en kosten van de Wmo, dan toetsen wij of deze afspraken in gemeente X worden nagekomen. In andere gemeenten kunnen andere afspraken zijn gemaakt; de norm blijft hetzelfde.*

*Onderzoeksnorm. Stel, gemeente X heeft de toegankelijkheid van de Wmo als speerpunt opgenomen in haar beleid; de toegang om gebruik te maken van voorzieningen moet laagdrempelig zijn. We hanteren dit als een van de normen voor de beoordeling van de uitvoering van de Wmo in gemeente X. Stel, het blijkt dat inwoners alleen via internet een aanvraag voor Wmo-ondersteuning kunnen doen en/of dat cliënten aangeven dat het gebruik van voorzieningen wordt ontmoedigd door het betalen van een hoge eigen bijdrage. In dat geval kunnen wij concluderen dat het Wmo-beleid van de gemeente niet in overstemming is met de wijze waarop het in praktijk wordt uitgevoerd en/of beleefd. Er is geen sprake van samenhang en consistentie van beleid en uitvoering. Er wordt dus niet voldaan aan de norm.*

Het onderzoek is niet alleen bedoeld om te beoordelen of gemeenten de Wmo2015 uitvoeren conform de gestelde normen. Door het onderzoek op dezelfde wijze uit te voeren in zestien gemeenten ontstaat ook de mogelijkheid voor gemeenten om van elkaar te leren. De basis voor leren ligt overigens niet in het stellen van normen, maar in het inzichtelijk maken en aanreiken van goede voorbeelden. Door de uitvoering van de Wmo2015 in de zestien gemeenten te vergelijken, ontstaat een rijk beeld dat inspiratie kan bieden. We gaan in dit onderzoek op zoek naar die rijkheid, naar veelbelovende *good practices*. In de kaders hieronder geven hiervan een aantal, fictieve voorbeelden.

*Gemeente X, Y en Z hebben de inkoop voor individuele begeleiding en dagbesteding gezamenlijk georganiseerd, in interactie met een delegatie van aanbieders. Dit dialoogmodel bewijst zich in praktijk, doordat de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders soepel verloopt en beide partijen tevreden zijn over het dialoogmodel.*

*Gemeente Y heeft een auditteam geformeerd dat steekproefsgewijs beoordeelt - aan de hand van een aantal indicatoren - in hoeverre afgegeven beschikkingen rechtmatig zijn.*

*Gemeente Z heeft afgesproken jaarlijks een onderzoek te laten uitvoeren onder gebruikers van de Wmo over hun tevredenheid met de toegankelijkheid van het Wmo-aanbod en de uitvoering door de aanbieders. De uitkomsten liggen mede aan de basis van een jaarlijkse herijking van het Wmo-beleid in de gemeente.*

## Organisatie onderzoek

Door de tien samenwerkende rekenkamer(commissie)s is een stuurgroep opgericht die uit de tien voorzitters bestaat die voor 16 gemeenten werken. De stuurgroep heeft een mandaat van de deelnemende rekenkamer(commissie)s. De stuurgroep heeft een projectgroep met vijf leden ingesteld en opdracht gegeven om het onderzoek te coördineren en te begeleiden. De projectgroep heeft vijf leden van verschillende rekenkamer(commissie)s uit alle delen van Friesland. De projectgroep is actief betrokken bij het onderzoek en fungeert als klankbord en toetssteen voor de onderzoeker(s) en coördinatiepunt met de lokale rekenkamer(commissie)s.

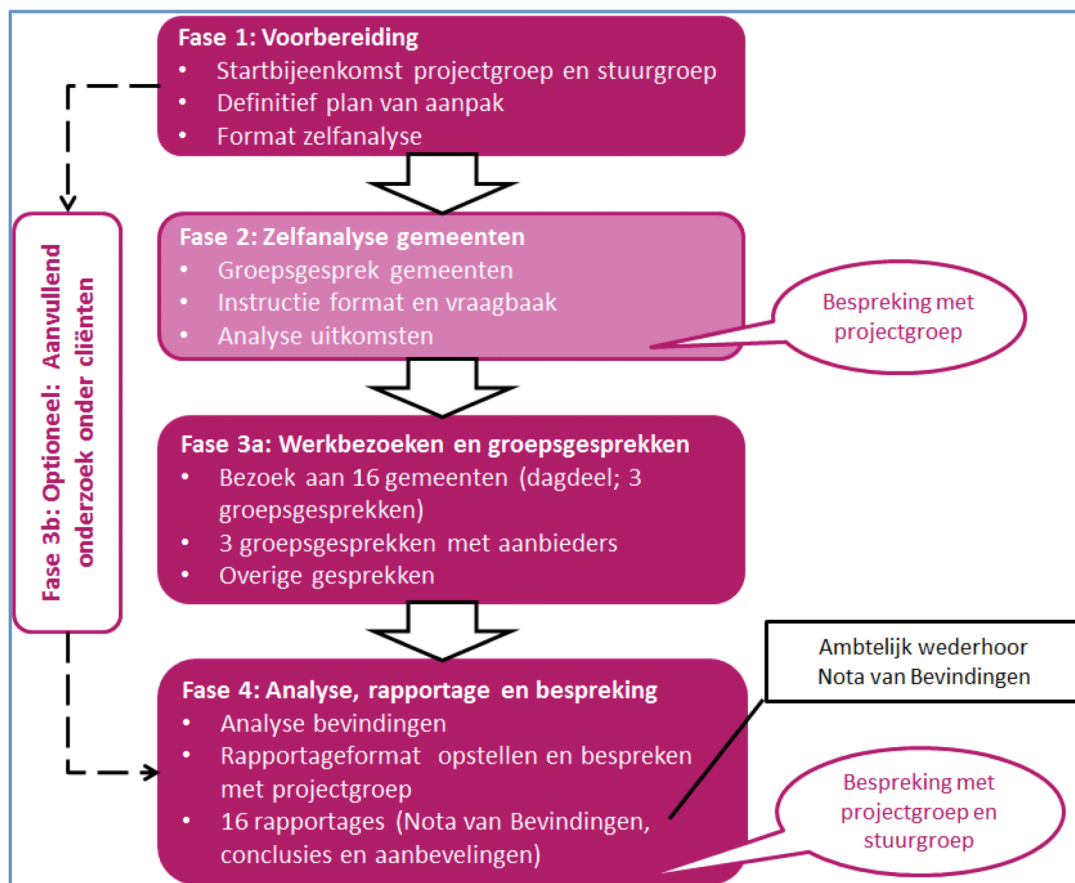
## Onderzoeksmethode

Het onderzoek wordt uitgevoerd door Lysias Consulting Group. De onderzoeksmethode die Lysias gebruikt, bestaat uit een combinatie van zelfanalyse en een werkbezoek. Dat betekent dat gemeenten worden gevraagd om zelf een eerste analyse uit te voeren op basis van de bovengenoemde onderzoeksvragen. Deze zelfanalyse vormt de basis voor de analyse van de verschillende keuzes die gemeenten hebben gemaakt. Het onderzoeksbureau zorgt voor een uniform format voor de uitvraag. Het format omvat feitelijke vragen die betrekking hebben op de drie groepen van actoren die in het onderzoek centraal staan (gemeente, inwoners/cliënten en aanbieders). En het format maakt onderscheid naar de verschillende domeinen binnen de Wmo (huishoudelijke hulp, individuele begeleiding, dagbesteding, mantelzorgondersteuning en beschermd wonen). Die analyse wordt verdiept in een werkbezoek van een dagdeel per gemeente, waarbij een aantal groepsgesprekken plaatsvinden met direct betrokkenen. Het doel van het werkbezoek is toetsing, verdieping en inkleuring.

De uitvoering van het onderzoek bestaat uit vier fasen:

1. Voorbereiding onderzoek
2. Zelfanalyse gemeenten
3. a) Werkbezoeken en groepsgesprekken  
b) Optioneel: Aanvullend onderzoek onder cliënten
4. Analyse, rapportage en bespreking

In onderstaande figuur zijn de fasen met de bijbehorende activiteiten schematisch weergegeven.



De cliëntervaringen zijn een belangrijk deel van het onderzoek. Raden willen ongetwijfeld weten hoe cliënten de aangeboden voorzieningen waarderen. Gemeenten zijn bij wet verplicht om te onderzoeken hoe de cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren. In artikel 2.5.1 van de Wet maatschappelijke ontwikkeling 2015 staat daarover het volgende:

1. Het college onderzoekt hoe de cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren en publiceert jaarlijks voor 1 juli de uitkomsten hiervan.
2. Het college verstrekt jaarlijks voor 1 juli aan Onze Minister of een door Onze Minister aangewezen instelling de in het eerste lid omschreven gegevens.
3. Onze Minister draagt er zorg voor dat op basis van de door de gemeente verstrekte gegevens voor 1 januari van het jaar volgend op het in het tweede lid bedoelde tijdstip een rapportage wordt opgesteld en gepubliceerd waarin de gegevens van de gemeenten worden vergeleken.
4. Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld over de inrichting van het onderzoek, bedoeld in het eerste lid.

Met inachtneming van de bepalingen in de wet gaat het onderzoek ervan uit dat gemeenten beschikken over informatie over de cliëntwaardering Wmo. Uiteraard kan het betekenen dat een aanvullend cliëntonderzoek nodig is; het voeren van een aantal groepsgesprekken met cliënten om de cliëntervaringen met de Wmo scherp te krijgen, behoort ook tot de mogelijkheden. De optie voor aanvullende onderzoek zal in de



stuurgroep middels de gebruikelijke besluitvorming worden uitgewerkt en worden voorgelegd aan de rekenkamer(commissie)s.

## Planning en organisatie

Voor het door *Lysias consulting group* uit te voeren onderzoek is een onderzoeksprotocol vastgesteld dat alleen van toepassing is op dit eenmalige gezamenlijke onderzoek. Het uitgangspunt bij dit gezamenlijk onderzoek en de inschakeling van Lysias is dat de eindverantwoordelijkheid gedurende het hele onderzoek bij de afzonderlijke rekenkamer(commissie)s blijft liggen.

Voor elke gemeente wordt afzonderlijk een rapport opgesteld met bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het onderzoek start eind oktober en in het voorjaar 2017 zullen zoals nu gepland de afzonderlijke eindrapporten worden aangeboden aan de raden. <<