*Rapportage*

# Raadsonderzoek kwaliteit herindicatie huishoudelijke hulp 2016

**Aan**
*Gemeenteraad van Oude IJsselstreek*

*Vught, 5 december 2016*

**Van**
*Dr. Igno Pröpper en drs. Bart Litjens*

*www.partnersenpropper.nl*
*www.opgavengestuurdwerken.nl*

PARTNERS + PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

# Inhoudsopgave


0 De Kern ..... 1

0.1 Aanleiding ..... 1
0.2 Typering van het onderzoek ..... 1
0.3 Doel- en vraagstelling van het onderzoek ..... 2
0.4 Conclusies ..... 2
0.5 Aanbevelingen ..... 6

1 Typering van het beleid ..... 9

1.1 Beschrijving van het beleid ..... 9
1.2 Beleid geeft ruim baan aan de menselijke maat ..... 9
1.3 De algemene voorziening van Oude IJsselstreek past binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 ..... 10
1.4 Werkwijze sluit aan bij de motieven en aannames voor de decentralisaties ..... 10

2 Gemeentelijk beleid wordt doorkruist door rechterlijke uitspraken ..... 11

3 Ambtelijke beleidsmakers hebben het eigen beleid onvoldoende doorleefd en hinderen de uitvoeringspraktijk ..... 12

3.1 Het realiseren van bezuinigingen vormt een richtpunt voor de gesprekken ..... 12
3.2 Sturen op resultaten wordt verkeerd ingevuld met een bonus malus regeling ..... 13
3.3 Verhouding tussen menselijke en juridische maat raakt zoek bij het richten van de gesprekken ..... 15

4 Communicatie richting cliënten, de gemeenteraad en de bredere samenleving ..... 17

4.1 Communicatie aan cliënten is dubbelzinnig ..... 17
4.2 Communicatie aan de raad is niet precies ..... 18
4.3 Communicatie aan samenleving en pers is te weinig proactief ..... 19

5 De cliëntgesprekken zijn met voldoende kwaliteit uitgevoerd ..... 21

6 Opdrachtgeverschap richting het uitvoerende bureau is beneden de maat ..... 24

7 Uitgaven voor huishoudelijke hulp dalen ..... 25

8 Politieke beeldvorming in dienst van de zorg voor bewoners? ..... 26

2014: Gezamenlijk start op basis van een gemeenschappelijk beleidsuitgangspunt: "Bieden van de zorg die nodig is" ..... 26
2015: Schuring in de politieke –bestuurlijke arena: eerste twijfels ..... 26
2016: Botsing in de politiek-bestuurlijke arena: voeden en/of zaaien van twijfels ..... 26
2016: Onjuiste beeldvorming en verdere escalatie in de media ..... 27

Bijlage 1: Opzet en aanpak van het onderzoek ..... 29

Bijlage 2: Gehanteerde format keukentafelgesprekken ..... 31

Bijlage 3: Telefonische enquête onder cliënten ..... 34
Bijlage 4: Bronnen ..... 35

# 0 De Kern

## 0.1 Aanleiding

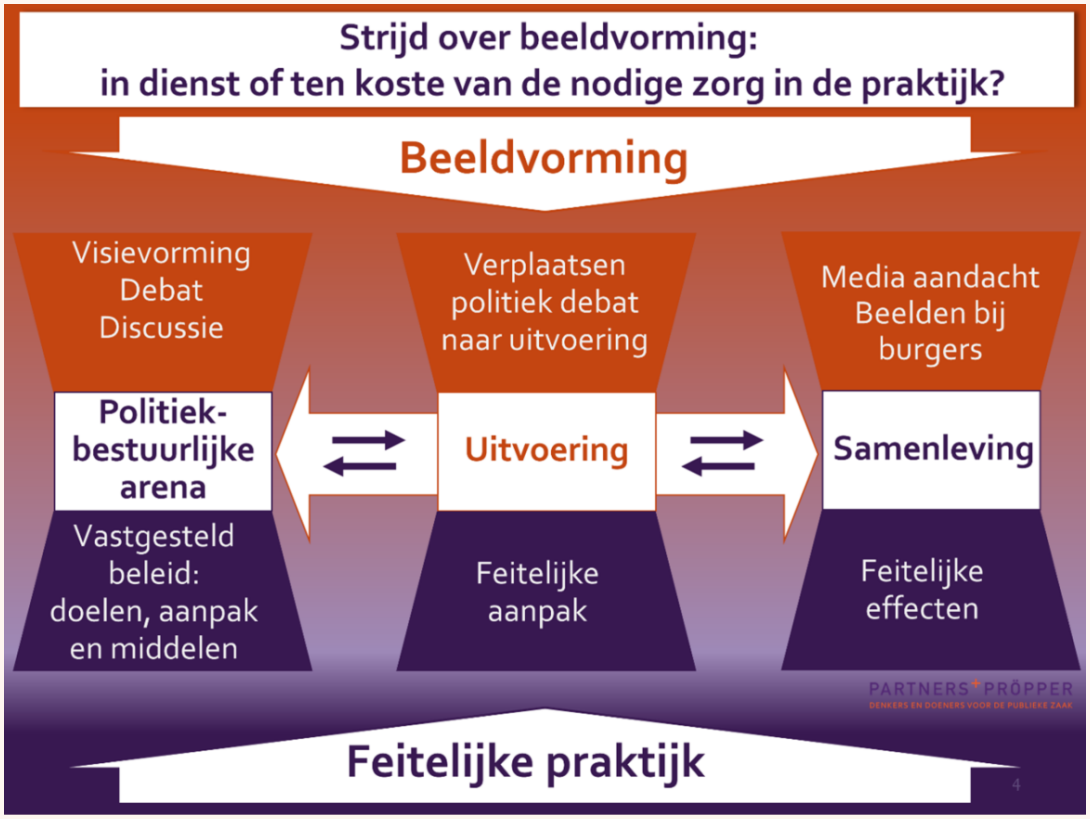
Naar aanleiding van een motie van de gemeenteraad d.d. 7 juli 2016 is een raadsonderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de herindicatie van de huishoudelijke hulp. Voor het uitvoeren van dit onderzoek zijn drie overwegingen van belang:

1 De ambitie om te zorgen voor een goede huishoudelijke hulp voor de inwoners.
2 De wens om omwille van een goede huishoudelijke hulp een goed inhoudelijk debat te voeren over de huishoudelijke hulp in Oude IJsselstreek.
3 Vanuit de controlerende rol van de raad is een eigen onderzoek door de raad gerechtvaardigd.

Uitdrukkelijke wens van de raad was dat het onderzoek door een onafhankelijke persoon zou worden uitgevoerd. Partners+Pröpper is door de raad gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

## 0.2 Typering van het onderzoek

Dit raadsonderzoek gaat over de *feitelijke praktijk* van de herindicatie van de huishoudelijke hulp. Dit onderzoek gaat ook over *beeldvorming*. Beeldvorming in de politiek-bestuurlijke arena, beeldvorming in de uitvoering en beeldvorming in de samenleving. Vanuit de politiek-bestuurlijke arena en via de media wordt de beeldvorming in de uitvoeringspraktijk en in de samenleving beïnvloed. Hierdoor is een geheel eigen werkelijkheid ontstaan. De zoektocht in dit onderzoek is om de beeldvorming van de feitelijke praktijk te scheiden. Tegelijkertijd is ook zichtbaar dat de beeldvorming doorwerkt op de feitelijke praktijk – en omgekeerd (ongeacht of deze beelden nu juist of onjuist zijn): 'Als mensen een situatie als een feit zien, kan dat leiden tot feitelijke consequenties in de praktijk' (Thomas: "*If men define situations as real, they are real in their consequences.*").




**Figuur 0.1:** *Onderzoek in teken van de vraag wat is beeldvorming en wat is feitelijke praktijk in de politiek-bestuurlijke arena, de uitvoering en de samenleving.*

## 0.3 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

In de bijeenkomst van de commissie Maatschappelijke Ontwikkeling op 8 september 2016 is met Igno Pröpper gesproken over de precieze invulling van dit onderzoek. Dit heeft geresulteerd in de volgende doel- en vraagstelling (zie ook bijlage 1):

### Doel van het onderzoek

1 Goed zicht krijgen op het feitelijk proces van herindicatie en de resultaten daarvan.
2 Het formuleren van lessen of verbeteringen.

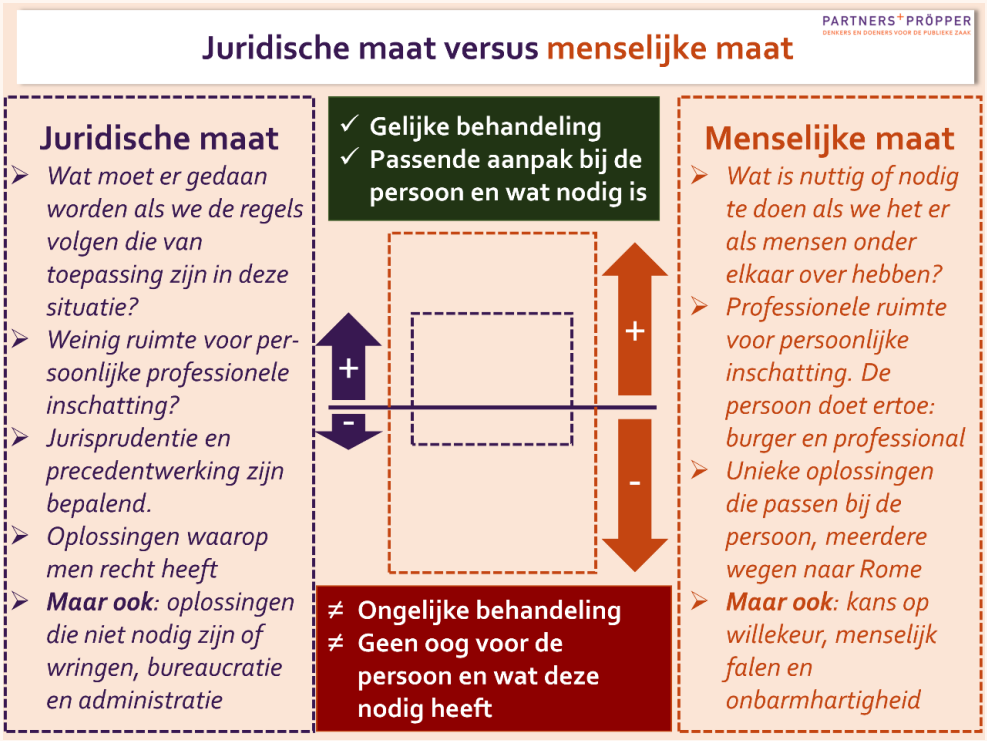
### Onderzoeksvragen

1 Wat is het beleid – wat zijn de kaders voor herindicatie?
2 Hoe is de herindicatie uitgevoerd?
   > Aanbesteding en opdrachtverlening
   > Proces en werkwijze
3 Wat zijn de resultaten?
4 Op welke wijze heeft het college de raad betrokken?
5 Wat zijn de lessen voor het vervolg?

## 0.4 Conclusies

### Het beleid

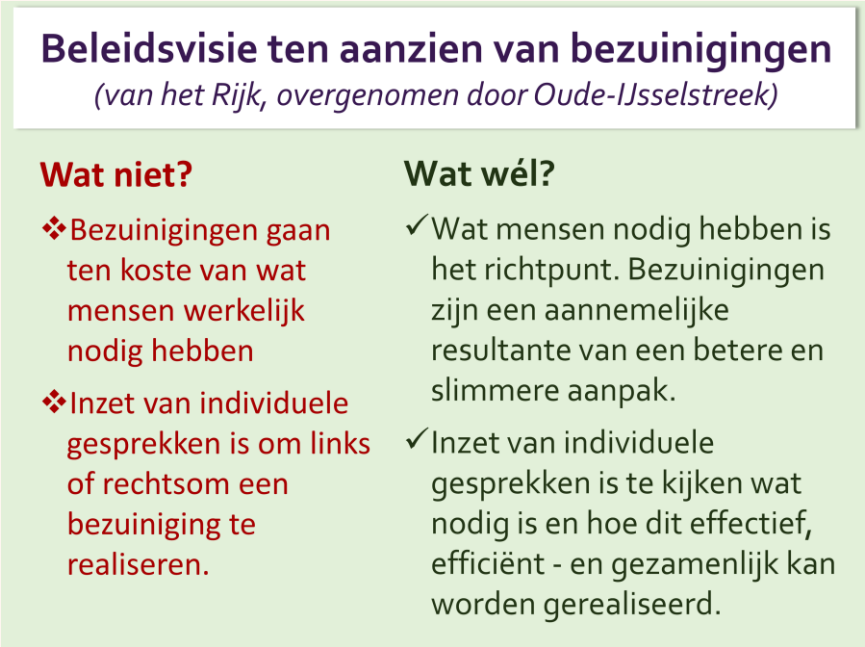
1 Het beleid van gemeente Oude IJsselstreek geeft ruim baan aan de menselijke maat. Door te werken vanuit de menselijke maat wil het gemeentebestuur de inwoners de zorg bieden die zij werkelijk nodig hebben. De oude werkwijze – gedomineerd door de juridische maat ('Waar heb je recht op?') – wil de gemeente ombuigen naar eigen regie van inwoners. De gemeente sluit dan daar waar nodig aan op wat mensen en hun omgeving zelf kunnen.




***Figuur 0.2**: Duiding van de beoogde werkwijze: werken vanuit de menselijke maat plaatst een '+' bovenop de juridische maat.*

2 De algemene voorziening van gemeente Oude IJsselstreek past binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Gemeenten kunnen een algemene voorziening treffen zonder een diepgaand onderzoek (zie art. 1.1.1., lid 1 Wmo 2015).

3 De werkwijze van de gemeente sluit aan bij de motieven en aannames voor de decentralisaties.




***Figuur 0.3:*** *Motieven en aannamen voor de decentralisaties.*

4 Het beleid wordt doorkruist door gerechtelijke uitspraken.
> Voor gemeente Oude IJsselstreek is vooral de uitspraak door de Centrale Raad van Beroep op 18 mei 2016 van belang. Het treffen van een algemene voorziening kan alleen op basis van een onderzoek vooraf en het produceren van een onderbouwing die ook na juridische toetsing stand kan houden. De wetgever is kennelijk niet in staat gebleken om een belangrijk wetsartikel werkelijk maatschappelijk betekenis te geven
> De menselijke maat wordt door de juridische maat verdrongen.

## Uitvoering

5 De betrokken ambtelijke beleidsmaker(s) heeft/ hebben het eigen beleid onvoldoende doorleefd en hinderen de uitvoeringspraktijk. Het beleid is bij de betrokken medewerker(s) op drie cruciale onderdelen niet op een goede manier vertaald naar de uitvoering.

5a Bezuinigingen vormen toch een richtpunt in de aanbesteding – in plaats van dat bezuinigingen een mogelijke resultante zijn van een betere en slimmere aanpak met behoud van de nodige zorg.

5b Sturen op resultaten wordt op een verkeerde manier ingevuld met een bonus-malusregeling. Inzet is gemiddelde ondersteuning terug te brengen van 3,0 naar 2,5 uur. Het uitvoerende bureau Treve behoedt de gemeente voor de bonus regeling en neemt de eigen verantwoordelijkheid om daar vanaf te zien!

5c De verhouding tussen menselijke en juridische maat raakt zoek bij het richten van de gesprekken– vooral wat betreft de eisen aan verslaglegging. De menselijke maat sneeuwt onder door de juridische maat.

## Communicatie

6 Communicatie richting cliënten is dubbelzinnig. De gesprekken zijn gericht op de zorg die mensen nodig hebben maar tegelijkertijd zijn ook bezuinigingen het richtpunt. De communicatie speelt onvoldoende in op de gegroeide onrust in de samenleving over bezuinigingen op zorgverlening.

7 Communicatie aan de gemeenteraad is niet precies. Als geruchten over de bonus-malusregeling in het nieuws komen, horen raadsleden pas achteraf dat deze daadwerkelijk door beleidsmedewerkers is bedacht tijdens het aanbestedingsproces.

> Betrokken ambtenaren doen de bonus- malusregeling richting de portefeuillehouder af als een 'denkrichting' of 'proefballonnetje'. Deze informatie wordt door het college met de raad gedeeld.
> De bonus malus regeling maakt echter wel degelijk onderdeel uit van de aanbestedingsprocedure. De verantwoordelijke portefeuillehouder verwoordt dit overigens wel mondeling aan de raad en ook aan de pers. Hij maakt excuses over de bonus regeling aan de raad.

**NB: de bonus regeling maakte nooit onderdeel uit van het contract met het uitvoerende bureau! (Zie ook aanbeveling 5b).**

8 Communicatie aan de samenleving is te weinig proactief.

> Het college verdedigt weliswaar op een aantal momenten de kwaliteit van het bureau Treve, maar de gemeente had echter veel stelliger naar buiten moeten brengen dat zij zelf heeft gedwaald met de bonus malus regeling.
> Bureau Treve wordt in de media onterecht met de regeling in verbinding gebracht. Actief had naar buiten gecommuniceerd moeten worden dat het juist bureau Treve was geweest die de gemeente heeft behoed voor deze regeling.
> In de communicatie naar de bredere samenleving komt onvoldoende effectief naar voren dat gemeente staat voor de zorg die nodig is. Een extra inspanning was nodig geweest, juist door de bestaande onrust in de samenleving over bezuinigingen op zorg.

## Resultaten

9 Cliënten zijn per saldo tevreden. De cliëntgesprekken zijn met voldoende kwaliteit door het uitvoerende bureau gevoerd.

> Gemiddeld waarderen de cliënten het gesprek met een 7,3.
> De overgrote meerderheid (90%) is het eens of zeer eens met de volgende stellingen:
  – De consulent luisterde goed.
  – De consulent verplaatste zich goed in de cliënt.
  – De consulent heeft voldoende tijd genomen voor het gesprek
> Negatieve oordelen zijn te relateren over de beeldvorming rond het bezuinigen als richtpunt.
> De gemeente heeft geen klachten over de gesprekken ontvangen.

10 Geen enkele cliënt is er op achteruit gegaan. Het college maakt een 'pas op de plaats' in reactie op de gerechtelijke uitspraken over het beleid (zie ook conclusie 4). De gemeente valt voorlopig terug op de oude werkwijze en beraadt zich op een nieuwe 'toekomstbestendige' werkwijze.

## Aanbesteding en opdrachtverlening

11 Het opdrachtgeverschap richting het uitvoerende bureau is beneden de maat

> De gemeente en bureau Treve onderhouden al 9 jaar een goede opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. Bureau Treve heeft de gemeente behoed voor de bonus regeling (zie ook conclusie 5b).

> Het bureau krijgt te laat en geen goed format voor de gespreksverslagen – waarbij de menselijke maat en de juridische maat goed zijn afgestemd (zie ook conclusie 5c).
> Tot op de dag van vandaag wordt het bureau verzocht een malus te accepteren terwijl daar geen grondslag voor is– er zijn immers geen klachten.

### Uitgaven voor huishoudelijke hulp

12 De gemeentelijke uitgaven voor huishoudelijke nemen in 2015 en 2016 af (2014: 3,7 miljoen; 2015: 3,2 miljoen; prognose 2016: 2,8 miljoen euro ).
> De gemiddelde zorguren blijven in deze jaren nagenoeg constant op 3,0 uur per cliënt.
> Gedeeltelijk kan de daling worden verklaard door een afname van het aantal cliënten en het aantal zorguren.
> Meer inzicht in mogelijke verklaringen is nodig om de daling van de uitgaven goed te verklaren. Dat valt verder buiten de scope van dit onderzoek.

### Beeldvorming

13 In de politiek-bestuurlijke arena raken diverse spelers (oppositie- en coalitie)fracties en het college na een gezamenlijke start steeds verder van elkaar verwijderd (figuur 0.4).

**Figuur 0.4:** *College en coalitie en (deel) oppositie raken na een gezamenlijke start van elkaar verwijderd.*

> In 2014 maken het college, de coalitie én de oppositiefracties een gezamenlijk start op basis van een gemeenschappelijk beleidsuitgangspunt: "Bieden van de zorg die nodig is". De beleidsvisie en het uitvoeringsplan worden met algemene stemmen aangenomen.
> In 2015 ontstaat een eerste schuring in de politiek-bestuurlijke arena op basis van de nota 'Voorbij de zure appel'. Twee fracties steunen de nota niet vanwege de focus op bezuinigingen die ten koste gaat van het beleidsuitgangspunt ('de zorg die nodig is'.)
> In 2016 botsen het college en oppositie in de politiek-bestuurlijke arena over de bonus-malus regeling. Een fractie voelt zich genoodzaakt om undercover bij een aantal

keukentafelgesprekken aan te schuiven en verwijst inwoners ook naar een eigen zelf opgezet meldpunt Zorg – naast de officiële klachtenprocedure van de gemeente.

> De botsing tussen coalitie en oppositie verplaatst zich voor een belangrijk deel naar de media en publieke opinie. Er is sprake van onjuiste beeldvorming en verdere escalatie.

14 De strijd over de beeldvorming in de politiek-bestuurlijke arena, de uitvoeringspraktijk en de samenleving is niet dienstbaar aan de zorg voor bewoners. Per saldo wordt het aanzien van de politiek en het bestuur beschadigd. De reputatie van de door de gemeente ingehuurde professionals is ook geschaad.

## 0.5 Aanbevelingen

1 Leg je als gemeente Oude IJsselstreek niet neer bij de het verdringen van de menselijke maat door de juridische maat en blijf je inzetten om de menselijke maat weer te herstellen.

> Deze aanbeveling is niet alleen voor huishoudelijke hulp van belang, maar voor het hele sociaal domein. De decentralisaties zijn ingezet op de menselijke maat: Sturen op resultaten door te doen wat nodig is voor inwoners – niet uitsluitend sturen op procedures en de toepassing van regels. De menselijke maat wordt in de huidige praktijk juridisch ingehaald.

1.1 Bekijk hoe je als gemeente op eigen kracht de menselijke maat kan versterken.
1.2 Bekijk ook hoe je als gemeente krachten kan bundelen – bijvoorbeeld in VNG verband – om de menselijke maat weer te herstellen.

2 Investeer in het verder doordenken van de nieuwe werkwijze gestoeld op de menselijke maat.
2.1 Doe dit samen met zorgaanbieders, de inwoners, vrijwilligersorganisaties en andere coproducenten.
2.2 Doorleef wat nodig is voor gesprekken op menselijke maat. Investeer in goede gesprekstechnieken en passende verslaglegging voor zover die al nodig is.
2.3 Ga uit van de persoonlijke opgave van inwoners en ontdek samen hoe je kunt sturen op resultaten die passen bij de persoonlijke opgave. Werk aan en vanuit een repertoire aan oplossingen die passen bij de persoon (vanuit het idee dat er 'meerdere wegen naar Rome leiden').
2.4 Voorkom overbodige juridificering en angst voor precedentwerking. Voor je het weet wordt de menselijke maat wéér door de juridische maat ingehaald!

3 Ga door op de al ingeslagen weg om in een vroeg stadium in het kader van beeldvorming een politiek belangrijk onderwerp goed te verkennen.
3.1 Doe dit zoveel mogelijk samen: college/ portefeuillehouder, raad en ambtenaren. Wanneer zinvol en gewenst doe dit ook samen met anderen: zoals bewoners, partners/ coproducenten en experts.
3.2 Verdiep de dialoog waarbij alle deelnemers hun best doen de ander te begrijpen en zich in zijn of haar perspectief te verplaatsen – zonder dat je het per sé met elkaar eens hoeft te zijn.
3.3 Maak hiertoe op cruciale momenten gebruik van professionele gespreksleiders.
3.4 Formuleer de essentiële punten waar je elkaar niet vindt als een politiek keuzevraagstuk. Dit biedt de mogelijkheid voor gezonde politieke profilering op grond van inhoud en verschil in visie en wijze van kijken. Blijf weg van een sfeer waarin 'onderlinge verwijten' en 'positiespel' domineren. Kom tot een zorgvuldig en democratisch gedragen resultaat en belast de uitvoeringspraktijk niet met 'ongezonde politieke strijd'. Voer met elkaar het gesprek wat gezonde en ongezonde politieke strijd is (zie ook aanbeveling 4).

**Figuur 0.5:** *Handreiking politieke keuzevraagstukken.*

4 Spreek elkaar regelmatig tussentijds aan op het onderlinge samenspel.
- 4.1 Stel op gezette tijde met elkaar de vraag: 'Hoe voeren we politiek? Brengen we elkaar in stelling om te profileren op de inhoud of zijn we bezig met positiespel?
- 4.2 Organiseer regelmatig gezamenlijke reflectie en formuleer lessen om de onderlinge wisselwerking verder te verbeteren.

5 Professionaliseer de praktijk van aanbesteding en andere financiering op een manier die de gewenste nieuwe werkwijze in het sociale domein mogelijk maakt. Zorg dat aanbesteding en andere financiering bijdragen aan de kwaliteit en de continuïteit van de zorg en voorkom dat deze weer tot extra bureaucratie en administratieve rompslomp leiden.

De transformatie in het sociaal domein vraagt om nieuwe werkwijzen. Dat is een gezamenlijke ontdekkingstocht van de gemeente met inwoners en allerlei partners.
Ontwikkel een repertoire van mogelijke samenwerkingsvormen in relatie tot passende financieringsconstructies en denk na over een goede rolverdeling tussen gemeentebestuur en partners, bijvoorbeeld:

- Een aanbesteding voor een 'turn key' oplossing bij een uitgekristalliseerde praktijk. Hier is sprake van een zuiver opdrachtgever – opdrachtnemersrelatie.
- Deelneming, 'matchting budgets' en publieke- private samenwerking.
- Revolverend fonds (bijzondere vorm van investeringsfonds – gericht op maatschappelijke opgaven en waarbij revenuen terugvloeien in het fonds).
- Innovatiepartnerschap waarbij één of meerdere gemeenten een opgave beschrijven en op zoek gaan naar oplossingen en wegen die nog niet voor handen zijn. Gezamenlijk met één of meerdere partners partijen wordt een ontwikkelingstraject gestart waarna de oplossing wordt ingekocht. De rolverdeling tussen gemeentebestuur en partners is een combinatie van samenwerkingspartner en opdrachtgever/ afnemer.
- Uitschrijven van een prijsvraag zoals dit in het ruimtelijke domein vaak gebeurt voor een ontwerp van een gebouw of gebied.
- Subsidieverlening kan in het teken staan van een samenwerkingsarrangement tussen meerdere partijen waarbij de subsidie is gericht op het stimuleren van onderlinge samenwerking, onderlinge 'goodwill' en het realiseren van innovatieve oplossingen.

6 Herstel richting het bureau Treve Advies de relatie en doe wat nodig is uit een oogpunt van goed opdrachtgeverschap. Draag op passende manier bij aan (herstel van) de goede reputatie van dit bureau – uitgaande van de door dit bureau geboden kwaliteit in het verleden en de goede kwaliteit die in dit traject is geleverd.

7 Dit onderzoek ging over het verleden. Het beeld dat daar hier uit naar voren komt is dat alle betrokkenen daar een aandeel in hebben en hiervan kunnen leren: het college/ de portefeuillehouder, de raad/ fracties en de ambtelijke organisatie.
> Aanvaard dit met elkaar en erken ruiterlijk het eigen aandeel.
> Stop met de 'schuldvraag' en zet een streep onder het verleden.

8 Werk in de politiek-bestuurlijke arena goed samen voor een goede zorg voor de inwoners (zie ook de aanbevelingen 2, 3 en 4).
> Ga met elkaar het gesprek aan hoe je de ervaringen uit dit dossier kan vertalen in een aantal lessen en spelregels.
> Ga met elkaar het gesprek aan hoe je (partijpolitiek) hoe je op een constructieve en productieve wijze met elkaar van mening kunt verschillen?

# 1 Typering van het beleid

## 1.1 Beschrijving van het beleid

In 2014 stelt de gemeenteraad een beleidsplan en uitvoeringsplan vast voor het sociaal domein.[1] De gemeente wil hulp in samenhang en als toevoeging op de eigen kracht inzetten. Het beleid wordt binnen de budgetten die de rijksoverheid overdraagt uitgevoerd. De gemeente hanteert de volgende 'leidende principes':

**Leidende principes**

- Voorkomen is beter dan genezen.
- Verantwoordelijk voor het eigen leven.
- Voor wat hoort wat.
- De vraag staat centraal, niet het aanbod.
- Zo licht als mogelijk en zo zwaar als noodzakelijk.
- Een leven lang leren.
- Korte lijnen en daadkracht.
- Afstemmen.
- De vorm van hulp en ondersteuning is aanpasbaar.
- Resultaat telt/ sturen op resultaten.
- Een zachte landing en continuïteit van zorg.
- Lokaal waar kan, regionaal waar dat beter is
- Preventie is de kapstok, maar houd oplossingsgeld in je zak.
- Snel inzetten bij eerste signalen
- Zet in op kansrijke zaken.
- Problemen bij de wortel aanpakken, niet de stok.
- Ieder kwartaal een monitor.

## 1.2 Beleid geeft ruim baan aan de menselijke maat

In 2015 treft de gemeente een algemene voorziening voor huishoudelijke hulp met de mogelijkheid voor aanvullend maatwerk.[2] Deze voorziening past in een werkwijze die vooral uitgaat van de menselijke maat: Wat heb je nodig? Het gaat er om goed in te schatten wat mensen werkelijk nodig hebben en wat zij zelf kunnen doen. Vanuit een goede samenwerking en onderlinge taakverdeling kan de gemeente daar op aanvullen.

> *"Wat is er aan de hand? Welke zorg hebben mensen nodig? Wat kunnen mensen zelf en wat kan de gemeente betekenen? 'Recht hebben op', willen we ombuigen naar 'eigen regie' " (interview met de portefeuillehouder).*

Deze werkwijze sluit aan op de landelijke beweging waarbij overheden, maatschappelijke organisaties, zorgaanbieders en inwoners zoeken naar nieuwe wegen om aan te sluiten op de individuele of gezinsopgave als de maat voor wat nodig is. Het is tegelijkertijd een beweging tegen anonieme schaalvergroting, een kille toepassing van regels en verdeling van budgetten waarbij individuele opgaven van inwoners onvoldoende leidend zijn.

**De oude werkwijze gaat vooral uit van de juridische maat: Waar heb je recht op?**
De oude werkwijze staat vooral in het teken van de compensatieplicht: iedereen ontvangt de voorziening waarop hij/ zij recht heeft – ook als de voorziening niet nodig of passend is.
Om in aanmerking te komen voor voorzieningen, doorlopen inwoners en de gemeente een relatief zwaar traject: diepgaand onderzoek, dossieropbouw, indicatiestelling, verslaglegging, besluit tot toekenning of afwijzing van voorzieningen, eventueel bezwaar en beroep als mensen het niet eens zijn met het besluit.

---

[1] Beleidsplan en uitvoeringsplan 'Samen voor elkaar', september en oktober 2014.

[2] 'Nota Voorbij de zure appel'. Vastgesteld in september 2015 als onderdeel van de programmabegroting 2016 – 2019.

Werken vanuit de menselijke maat betekent ook (zie ook afbeelding 0.2:)

- Sturen op resultaten door te doen wat nodig is voor mensen in plaats van sturen op de toepassing van regels, procedures en van voorzieningen.
- Verminderen van administratieve lasten en bureaucratie door een eenvoudige de toegang tot voorzieningen eenvoudiger te maken.
- Werken vanuit een vertrouwensrelatie in plaats van het opbouwen van juridische bewijslast.
  - > Er op vertrouwen dat de gemeente goed luistert, meedenkt en passende oplossingen biedt (bron: interview met de portefeuillehouder)
  - > Er op vertrouwen dat inwoners op een goede manier gebruik maken van algemene voorzieningen volgens het principe 'high trust, high penalty' (bron: interview ambtelijke organisatie).
- Ruimte voor de professional en inwoners om de situatie goed in te schatten en unieke en zelfs innovatieve oplossingen te vinden in plaats van het toepassen van rigide regels (met voorgeschreven maatregelen of werkwijzen).

## 1.3 De algemene voorziening van Oude IJsselstreek past binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Vanaf 2015 is de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning van kracht (Wmo 2015). In plaats van de compensatieplicht staat maatwerk centraal. Dit betekent dat de gemeente met hulp aansluit op wat mensen en hun netwerk zelf kunnen. Het treffen van een algemene voorziening past binnen de Wmo 2015. De wet biedt ruimte voor ondersteuning met inzet van zowel algemene als en maatwerkvoorzieningen.

> *Een algemene voorziening is een aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning (art. 1.1.1. lid 1 Wmo 2015).*

"Hoe ziet de ondersteuning in het huishouden er vanaf 1 april 2016 precies uit? Als u het echt niet meer redt, om uw huis op orde te houden, dan kunt u in aanmerking komen voor **Hulp Thuis**. Dit is een zogenoemde algemene voorziening. Via een eenvoudige vragenlijst bepalen wij of u **via Hulp Thuis** maximaal 2,5 uur per week aan ondersteuning kunt krijgen.
Als blijkt dat de geleverde uren van **Hulp Thuis** onvoldoende voor u zijn, dan kunt u een beroep doen op **Steun Thuis**. **Steun Thuis** kan bestaan uit extra uren en/ of een aanvulling op de hulp in de vorm van lichte begeleiding. In dit geval kennen de Aanspreekpunten van de gemeente de uren toe, als een zogenoemde maatwerkvoorziening. Deze uren zijn er ook voor de cliënten niet helemaal meer kunnen overzien wat er wanneer in het huishouden moet worden gedaan (voorheen heette dit Huishoudelijke Hulp 2)."
*Bron: Gemeente Oude IJsselstreek, brief aan cliënten, februari 2016.*

## 1.4 Werkwijze sluit aan bij de motieven en aannames voor de decentralisaties

Een motief voor de decentralisaties in het sociaal domein is dat gemeenten in samenwerking met inwoners efficiënter en effectiever kunnen realiseren wat werkelijk nodig is. De aanname is dat gemeenten de zorg met behoud van kwaliteit realiseren. Bij deze aanname staat voorop dat mensen de zorg krijgen die zij nodig hebben. Bezuinigingen zijn de resultante van een betere en slimme werkwijze.

# 2 Gemeentelijk beleid wordt doorkruist door rechterlijke uitspraken

De Wmo 2015 wil mogelijk maken dat gemeenten een algemene voorziening kunnen treffen zonder een diepgaand onderzoek (zie art. 1.1.1, lid 1 Wmo 2015). In de praktijk krijgt dit wetsartikel geen betekenis en de geboden gemeentelijke beleidsvrijheid wordt ingedamd door rechterlijke uitspraken in 2015 en 2016. De wetgever is kennelijk niet in staat gebleken om een belangrijk wetsartikel werkelijk maatschappelijk betekenis te geven.

Voor gemeente Oude IJsselstreek is vooral de uitspraak door de Centrale Raad van Beroep op 18 mei 2016 van belang. Het treffen van een algemene voorziening kan alleen op basis van een onderzoek vooraf en het produceren van een onderbouwing die ook na juridische toetsing stand kan houden. De menselijke maat wordt door de juridische maat verdrongen.

Op dat moment zijn gesprekken met alle 1.140 inwoners die een Wmo voorziening ontvangen afgerond. De gesprekken wijzen uit dat 830 mensen gebruik kunnen maken van de algemene voorziening.[3]

Het college maakt noodgedwongen een 'pas op de plaats'. Er bestaat bij de gemeente te veel onduidelijkheid over wat wel en niet mogelijk is binnen de Wmo 2015. De gemeente valt voorlopig terug op de 'oude werkwijze' waarbij huishoudelijke hulp altijd een maatwerkvoorziening is. Voor inwoners met een Wmo voorziening verandert er vooralsnog niets. Zij ontvangen een beschikking tot eind 2017. In geen enkel geval wordt de bestaande indicatie verlaagd.[4] Ondertussen gaat de gemeente zich beraden op een nieuwe 'toekomstbestendige regeling'. Het streven is dit beleid in de tweede helft van 2017 of begin 2018 in te voeren.

### Uitspraken door de Centrale Raad van Beroep (18 mei 2016)

- De huishoudelijke hulp is een voorziening die onder de Wmo 2015 valt.
- Toekenning van huishoudelijke hulp in de vorm van (standaard)modules is toegestaan, op voorwaarde dat het aantal uren huishoudelijke hulp in de standaardmodules is gebaseerd op objectieve criteria voortkomend uit deugdelijk en onafhankelijk onderzoek. Indien blijkt dat de standaardmodule niet passend is moet maatwerk geboden worden.
- Het doorverwijzen van inwoners naar private schoonmaakondersteuning is geen algemene voorziening in de zin van de Wmo 2015.
- Toekenning van huishoudelijke hulp, overeenkomstig artikel 4 van de Wmo 2007, in resultaatsgebieden "een schoon en leefbaar huis" vereist een duidelijke maatstaf.

### Uitspraak Rechtbank Midden Nederland (25 april 2016)

Een gemeente voldoet niet aan het bieden van maatschappelijke ondersteuning, waaronder huishoudelijke hulp, als de gemeente door middel van een (gratis) digitaal platform cliënten en hulpaanbieders samenbrengt zodat zij in onderling overleg (prijs)afspraken kunnen maken over de huishoudelijke ondersteuning van cliënten. De gemeenten kan dan namelijk niet garanderen dat er door middel van de algemene voorziening daadwerkelijk hulp beschikbaar is, dat deze hulp adequate compensatie biedt en dat de voorziening betaalbaar is voor de cliënt.

---

3 Volgens opgave van de ambtelijke organisatie.

4 Actieve mededeling raadsvergadering 26 mei 2016; Memo aan de raad over de uitkomst van de keukentafelgesprekken, 13 juni 2016.

# 3 Ambtelijke beleidsmakers hebben het eigen beleid onvoldoende doorleefd en hinderen de uitvoeringspraktijk

Het beleid is op drie cruciale onderdelen niet op een goede manier vertaald naar de uitvoering. De betrokken ambtelijke medewerker(s) heeft/ hebben de kern van de beleidsuitgangspunten nog niet goed begrepen. Het beleid is bij de betrokken medewerker(s) nog niet goed doorleefd. Dit werkt door en hindert de uitvoeringspraktijk.

De gemeente wil de nieuwe algemene voorziening Hulp Thuis op 1 juni 2016 invoeren.
De bedoeling is dat de zorgaanbieders vanaf dat moment met vijf eenvoudige vragen toetsen of nieuwe cliënten toegang krijgen tot de algemene voorziening.

Hieraan voorafgaande wil de gemeente in keukentafelgesprekken voeren met circa 1.200 (voornamelijk)bestaande cliënten. Het gesprek kent twee doelen:

1 Toetsen of mensen voor de algemene voorziening Hulp Thuis in aanmerking komen of de maatwerkwerkvoorziening Steun Thuis.
2 Cliënten informeren over het nieuwe beleid.

De gemeente roept externe capaciteit in voor het uitvoeren van de gesprekken. Daartoe organiseert de gemeente een onderhandse aanbesteding met drie marktpartijen. De aanbesteding is in overeenstemming met de regels uit het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid.[5]

## 3.1 Het realiseren van bezuinigingen vormt een richtpunt voor de gesprekken

Het realiseren van bezuinigingen vormt toch een richtpunt voor de gesprekken met de cliënten – in plaats van dat bezuinigingen een mogelijke resultante zijn van een betere en slimmere aanpak met behoud van het kunnen bieden van de zorg die nodig is (zie ook figuur 1.2).

De gemeente formuleert als opdrachtgever een verkeerde inzet van de cliëntgesprekken. Bezuinigingen worden niet gepresenteerd als een mogelijke resultante van een betere en slimmere aanpak die de gemeente in samenspel met bewoners kan realiseren – waarbij wordt gegarandeerd dat dit niet ten koste gaat van de zorg die mensen nodig hebben.

In de aanbestedingsdocumenten is het doel om het aantal uren huishoudelijke hulp terug te brengen. Deze moeten van gemiddeld 3,0 tot 2,5 uur afnemen in lijn met het landelijke gemiddelde. In het offerteverzoek meldt de gemeente dat zij de uren voor twee groepen zoveel mogelijk wil handhaven, de groep 90 plussers en mensen waarbij evident is dat zij binnen twee jaar naar een verzorgingshuis gaan.[6]

---

5 Er is sprake van een meervoudige onderhandse aanbestedingsprocedure. Vergelijk met: Gemeente Oude IJsselstreek, Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2016-2017.

6 Gemeente Oude IJsselstreek, offerteverzoek keukentafelgesprekken, 25 januari 2016 (via e-mail aan de marktpartijen). Gemeente Oude IJsselstreek, reactie op de vragen die gesteld zijn over de offerte uitvraag Keukentafelgesprekken Hulp bij het huishouden, geen datum.

## 3.2 Sturen op resultaten wordt verkeerd ingevuld met een bonus malus regeling

In het beleid 'Samen voor Elkaar' (2014) is sturen op resultaten één van de beleidsuitgangspunten. De bij de aanbesteding betrokken beleidsmakers vertalen dit uitgangspunt op een verkeerde manier in een bonus malus regeling

**Bonus malus regeling**

"Als, nadat de bezwaarperiode is verstreken, het gemiddeld aantal uren lager is dan 2,5 belonen wij dit met een bonus. Als het gemiddeld aantal uren, nadat de bezwaarperiode is verstreken, hoger is dan 2,6 brengen wij een malus in rekening. In het contract nemen wij, mede op basis van uw voorstel, de bonus en malus bedragen op."
*Bron: Gemeente Oude IJsselstreek, offerteverzoek keukentafelgesprekken, 25 januari 2016 (via e-mail aan de marktpartijen).*

NB: het bonusdeel is in de praktijk niet toegepast!

Deze bonus malus regeling is op drie punten niet goed doordacht:

1 De bonus malus regeling wekt (onbedoeld) de suggestie van een perverse prikkel die ertoe kan leiden dat mensen minder zorg krijgen dan ze nodig hebben.
We willen nadrukkelijk opmerken dat we op geen enkele wijze de indruk hebben gekregen dat de betrokken beleidsmakers met deze bonus malus regeling de bedoeling hadden om mensen af te houden van de benodigde zorg. Voor het verkrijgen van een bonus was niet alleen een lager aantal uren nodig, maar ook dat de verlaging juridisch stand moet houden na een bezwaarperiode. De klaarblijkelijke aanname was dat de bezwaarschriftprocedure reinigend zou werken (bron: interviews met ambtenaren). Desalniettemin werkt de manier van presenteren wel degelijk in de hand dat deze bonus malus regeling opgevat kan worden als perverse prikkel. Bovendien kan het indienen van een bezwaarschrift voor bewoners ook een drempel vormen waardoor zij ervan afzien.

De bonus malus regeling is voor dit onderzoek geen nieuw gegeven. De regel is al uitvoerig aan de orde gesteld en besproken in de gemeenteraad. De portefeuillehouder heeft inmiddels afstand genomen van de bonus regeling en excuses gemaakt aan de gemeenteraad.[7]

"Ik wil geen afspraken over een bonus waardoor je het beeld oproept dat het keukentafelgesprek niet eerlijk en objectief zou zijn. Dat mag nooit als je met elkaar een relatie op basis van vertrouwen wilt hebben."
*Bron: Interview met de portefeuillehouder.*

Het uitvoerende bureau waarschuwt de gemeente voor toepassing van de bonus malus regeling en dat deze de onafhankelijke positie van de consulenten belemmeren. De betrokken beleidsambtenaren zijn hardleers en houden daar toch aan vast.[8]
Het uitvoerende bureau Treve neemt vervolgens zelf zijn verantwoordelijkheid en doet op voorhand in de offerte eenzijdig afstand van de bonus regeling. Deze bonus regeling is om die reden geen onderdeel van de overeenkomst tussen de gemeente en bureau Treve.

---

7 Interview met de portefeuillehouder en Verklaring van de portefeuillehouder over huishoudelijke hulp en keukentafelgesprekken, 30 juni 2016.

8 Gemeente Oude IJsselstreek, Reactie op de vragen die gesteld zijn over de offerte uitvraag Keukentafelgesprekken Hulp bij het huishouden, geen datum.

**Betrokken beleidsambtenaren houden vast aan de bonus malus regeling**

"Wij begrijpen de vraag over de onafhankelijkheid van de medewerkers, als de financiële prikkel via een bonus- malusregeling te groot is. Wij hechten echter aan de realisatie van onze (financiële) doelstellingen. Indien de uitkomsten van de gesprekken onvoldoende resultaat opleveren zullen wij deze hele operatie mogelijk moeten herhalen. Het omgekeerde risico, dat u vanuit onafhankelijkheid de meeste cliënten het huidige aantal uren laat behouden vinden wij ongewenst. Tenslotte is ons doel straks gemiddeld 2,5 uur HH1 te leveren, waar ons huidige gemiddelde op 3 ligt. Landelijk ligt het gemiddelde waarschijnlijk al onder de 2,5, blijkt uit verschillende recente publicaties. In uw offerte kunt u een voorstel doen voor een regeling die naar uw mening aan beide aspecten van een bonus malus regeling in voldoende mate tegemoet komt."

*Bron: Gemeente Oude IJsselstreek, Reactie op de vragen die gesteld zijn over de offerte uitvraag Keukentafelgesprekken Hulp bij het huishouden, geen datum*

**Bureau Treve neemt eigen verantwoordelijkheid en doet afstand van de bonus regeling**

"De gemeente Oude IJsselstreek wenst op voorhand afspraken te maken over de manier waarop de verwachtingen omtrent het project zowel qua uitkomsten als qua inhoud zullen uitkomen. Wij zijn van mening dat een inhoudelijke evaluatie het beste past bij het instellen van een bonus malus regeling. Dit gaat om een kwalitatieve toetsing in plaats van een kwantitatieve. Een kwalitatieve toetsing stimuleert dat wij als medisch adviesbureau zorgen voor inhoudelijke juiste overweging die aansluit bij de nieuwe normering volgende uit de wet- en regelging en zorgen voor een juist klantenbejegening. Een puur kwantitatieve evaluatie is niet terecht omdat dit enerzijds onze onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeente ter discussie kan stellen doordat wij er belang [bij] hebben dat de normtijden naar beneden gaan en wij hiervoor beloond worden. Anderzijds is het in bezwaar gaan van een cliënt altijd een recht en mogelijkheid die de cliënt kan benutten. Blijkt dat op inhoudelijke gronden het bezwaar terecht is dan is het terecht dat wij dit zullen moeten verantwoorden aan de gemeente. Wij stellen voor om op inhoudelijke gronden een malus regeling toe te passen van 10% waarbij de malusregeling van toepassing is als op inhoudelijke gronden blijkt dat 5% van de gevallen bezwaar gegrond is ingesteld en/ of de normtijden door de inhoudelijk verkeerde afwegingen niet zijn gedaald naar de verwachte landelijke trend van 2,5 uur. Een bonus regeling vinden wij niet van toepassing als wij ons werk doen op de manier waarop we dat zouden moeten doen, namelijk inhoudelijk goed en "bezwaarproof".

*Bron: Treve Advies, offerte keukentafelgesprekken hulp bij het huishouden, 25 januari 2016.*

2 De gemeente staat aan de vooravond om te leren hoe je op een goede manier de transformatie van het sociaal domein vormt geeft en hoe je op een goede manier de menselijke maat verbindt met de juridische maat. In deze situatie heeft de gemeente nog geen goed zicht op hoe je op een goede manier kan sturen op resultaten. De bonus- malusregeling miskent dit en verhindert in feite dat de gemeente op een goede manier gaat verkennen hoe je dat doet met zorgaanbieders, inwoners en andere partners. Wanneer lever je goed werk, welke resultaten zijn dan maatgevend en welke niet?
De reactie van het bureau Treve op de bonus- malus regeling wijst hier ook op (zie het kader boven), maar beleidsmakers negeren ook dit signaal.

3 De bonus- malusregeling is onevenwichtig. De regel betreft alleen maar de opdrachtnemer en heeft geen oog voor wat de gemeente als opdrachtgever zelf moet doen. De regeling gaat niet in op het aandeel van de gemeente. Ook de gemeente zal zelf een aantal zaken goed moeten oppakken wil de uitvoerder goed aan de slag kunnen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over de communicatie richting de cliënten (zie paragraaf 4.1) en het tijdig en op een goede manier richten van de kwaliteit van de verslaglegging (zie paragraaf 3.3 en hoofdstuk 6).

## 3.3 Verhouding tussen menselijke en juridische maat raakt zoek bij het richten van de gesprekken

Het gesprek met de cliënten heeft op voorhand een tweeledig karakter. Voor het gesprek over de algemene voorziening Hulp Thuis is de menselijke maat leidend. De verantwoordelijke portefeuillehouder verwoordt dit als volgt:

> *"Een keukentafelgesprek is informeel. Je moet in korte tijd een vertrouwensband opbouwen. Je moet er op kunnen vertrouwen dat iemand luistert, meedenkt en meehelpt aan oplossingen" (interview met de portefeuillehouder).*

Als gaandeweg het gesprek blijkt dat mensen in aanmerking komen voor de maatwerkvoorziening Steun Thuis moet worden overgeschakeld naar juridische maat. Hiervoor is het nodig verdergaand te onderbouwen en tot verslaglegging te komen die 'bezwaarproof' is.

De beleidsmakers raken bij het richten van het gesprek – vooral wat betreft de eisen aan verslaglegging – het spoor bijster waarbij de menselijke maat ondersneeuwt door de juridische maat.

Er ontstaat onduidelijkheid over de aard van het gesprek en ook de terminologie is onzuiver. Zo is het 'keukentafelgesprek ooit bedoeld als informeel gesprek van mens tot mens. Dat gesprek wordt langs juridische weg weer formeel ingekleurd en juridisch beladen ('de gesprekken waren geen volwaardig keukentafelgesprek met alles wat daarbij hoort'). De gesprekken worden ook aangeduid als '(her)indicatiegesprekken'. Voor de algemene voorziening Hulp Thuis is geen indicatie nodig. Dat de menselijke maat ondersneeuwt, komt ook tot uitdrukking in de eisen die beleidsmakers stellen aan de verslaglegging. De eis is dat over de *hele linie* sprake is van een 'bezwaarproof' verslag.

> *"Er is nog veel slordig taalgebruik. Dat moet beter. Kijk bijvoorbeeld naar de term keukentafelgesprek. De definitie van dit begrip is niet duidelijk." (interview met ambtenaren)*

Voorafgaande aan het aanbestedingsproces en evenmin bij de start van de gesprekken door Treve heeft de gemeente nog geen format voor verslaglegging vastgesteld. De gemeente wil daarover bij de start van het traject met het bureau afstemmen.[9] Dat is niet op een goede manier gelukt.

Gedurende het proces blijft discussie en onduidelijkheid bestaan over de wijze van rapporteren. Deze onduidelijkheid heeft voor een deel ook te maken met het punt dat de menselijke maat en juridische maat door elkaar lopen. Op 30 maart 2016 dient de gemeente via e-mail nog wijzigen in op het format. Op dat moment is al 70 tot 80% van de huisbezoeken uitgevoerd (bron: interview met bureau Treve).

Na de gerechtelijke uitspraken over door Centrale Raad van Beroep wordt het bureau door de ambtelijke organisatie - onder druk van berichtgeving in de media – gevraagd om de verslagen met terugwerkende kracht alsnog vanuit de juridische maat te onderbouwen. Het bureau stemt daarmee in. De gevraagde onderbouwing is echter niet goed mogelijk. De gesprekken waren daar ook niet voor bedoeld.

---

9 Gemeente Oude IJsselstreek, reactie op de vragen die gesteld zijn over de offerte uitvraag Keukentafelgesprekken Hulp bij het huishouden, geen datum.

**Ervaringen van consulenten**

"Wat ik tijdens die weken en achteraf heb gedacht was dat we met een praatpapier op pad zijn gestuurd waaruit ook het verslag moest worden opgemaakt. Na een paar weken kwamen daar in opdracht van de gemeente nog andere dingen bij. Dat maakte dat de verslagen weer moesten worden omgebouwd. De gemeente blonk niet uit in zorgvuldig opdrachtgeverschap. De enorme politieke dynamiek speelde tussendoor, dat werkt dat natuurlijk ook in de hand."

*Bron: interview met een consulent die de cliëntgesprekken heeft uitgevoerd.*

# 4 Communicatie richting cliënten, de gemeenteraad en de bredere samenleving

## 4.1 Communicatie aan cliënten is dubbelzinnig

De toon voor communicatie aan cliënten is voor een deel al eerder gezet met de nota 'Voorbij de zure appel' (2015). Deze nota is vooral gericht op bezuinigingen. In de communicatie en beeldvorming sneeuwt het beleidsuitgangspunt onder dat de gemeente blijft garanderen dat inwoners de zorg krijgen die ze nodig hebben. We zien dit ook gebeuren in de media. De Gelderlander schrijft over de nota 'Voorbij de zure appel' een artikel met de kop: 'De maatregel voor huishoudelijke hulp moet 700.000 euro opleveren' (11 oktober 2015).

De gemeente weet dat onrust in de samenleving bestaat over de bezuinigingen op huishoudelijke hulp. Dit is ook verwoord in een communicatiememo dat aandachtspunten biedt voor de communicatie over de algemene voorziening Hulp Thuis en de maatwerkvoorziening Steun Thuis.[10] De gemeente had hier op kunnen inspelen in de brief en brochure waarmee de keukentafelgesprekken worden aangekondigd bij de cliënten. Dat gebeurt niet of onvoldoende.

De brief aan cliënten bevat een boodschap die je op twee manieren kunt begrijpen. De gesprekken zijn zowel gericht op de zorg die mensen nodig hebben maar tegelijkertijd zijn ook bezuinigingen het richtpunt.

*Drie passages uit de brief van de gemeente aan de cliënten*

**Richtpunt: kijken wat nodig is**

"Als u het echt niet meer redt, om uw huis op orde te houden, dan kunt u in aanmerking komen voor Hulp Thuis. Dit is een zogenaamde algemene voorziening. Via een eenvoudige vragenlijst bepalen wij of u via Hulp Thuis maximaal 2,5 uur per week aan ondersteuning kunt krijgen."

**Richtpunt: bezuinigingen ten behoeve van wat mensen nodig hebben**

"Verandert in 2016 het aantal uren hulp dat ik krijg? Dat kan, want de gemeenten krijgen ook in 2016 weer minder geld, daarom willen dat geld wat beschikbaar is zoveel mogelijk besteden aan de hulp die nodig is en willen we minder geld kwijt zijn aan de administratieve lasten (de bureaucratie)."

**Richtpunt: bezuinigen en dus minder uren**

"Tegelijkertijd verwachten wij dat het onvermijdelijk is dat het aantal uren hulp bij een aantal mensen omlaag gaat. Om het toch mogelijk te maken dat ook met minder uren uw huis op orde blijft zoeken we naar andere oplossingen. We beginnen met een was- en strijkservice, tegen minimale kosten. Tijdens het gesprek al hierover meer worden toelicht."

"Wij hebben medewerkers van Treve Advies gevraagd de gesprekken voor ons te voeren. Zij zijn onafhankelijk van de gemeente. Een verslag van dit gesprek krijgt u thuisgestuurd. Vanaf dat moment blijft uw huidige indicatie nog 6 maanden geldig. Dat is omdat wij het belangrijk vinden dat u zich kunt voorbereiden op de eventuele vermindering van het aantal uren."

*Bron: Gemeente Oude IJsselstreek, Brief aan cliënten, februari 2016.*

[10] Gemeente Oude IJsselstreek, Aandachtspunten communicatie t.a.v. collegevoorstel Hulp Thuis en Steun Thuis 2016, geen datum.

**Ervaringen van consulenten**

"Mensen hadden natuurlijk al wat gelezen. Soms waren ze wat bozig, maar dat sloeg niet op mij. De sfeer in de gesprekken was in het algemeen gewoon goed. Boosheid was vooral op de gemeente gericht."

"Wat wel een paar keer terugkwam in de gesprekken is dat de gemeente wél veel geld stopt in de 'DRU Cultuurfabriek', maar dat ze de mensen een beetje laten zitten. Maar verder heb ik eigenlijk geen weerstand ervaren."

"In de regionale bladen heb ik wat voorbij zien komen over onrust. Er speelt een sentiment van 'wie maakt hier het geld op' en 'door hun krijgen we nu minder'. Het maakte dat er vooraf al vanuit werd gegaan dat iedereen er op achteruit zou gaan. Dat werkte dóór in de gesprekken. Als gespreksvoerder heb ik steeds de rol van onafhankelijk adviseur genomen, en dat heb ik de gesprekken ook steeds benadrukt. Met name die onafhankelijkheid maakte dat ik niet al te gebonden was en dat ik samen met de cliënt ben gaan bekijken wat nodig was. Dus ik heb vooral gevaren op mijn onafhankelijkheid en deskundigenoordeel. Ik ben op meerdere adressen geweest waar ik waarnam waar mensen zielig en in gespannen afwachting waren van wat komen zou. Soms waren er tranen van opluchting. Juist het element van 'ik kom hier onafhankelijk' was een goed element in het gesprek. Daarmee handelde ik ook in overeenstemming met de brief die de gemeente vooraf naar de cliënten had gestuurd."

"Ik heb altijd afgesloten met het advies dat ik aan de gemeente zou gaan geven. Mensen hadden vooraf de indruk dat er iets werd afgenomen. Dat kwam uit de wandelgangen gesprekken die mensen met elkaar voeren. Maar we hadden helemaal niet de opdracht om in te zetten op vermindering. Wel: bezien of de bestaande indicatie nog klopte, of dat minder ook goed was, óf dat er meer uren nodig waren. Van een bonus malus regeling hadden we geen weet en die opdracht hadden we ook niet.

"Naar het Gemeenschapshuis DRU werd regelmatig verwezen. Eén op de 4-5 cliënten begon over het vele geld dat aan het DRU wordt besteed en ten koste zou gaan van de huishoudelijke zorg."

*Bron: interviews met consulenten die de cliëntgesprekken hebben uitgevoerd.*

## 4.2 Communicatie aan de raad is niet precies

Voor de gemeenteraad bleek pas achteraf dat de betrokken beleidsmedewerkers tijdens de aanbestedingsprocedure voor de gesprekken met de cliënten de bonus malus regeling hadden bedacht.

Als geruchten over een bonus -malusregeling in het nieuws komen doet de ambtelijke organisatie deze richting de portefeuillehouder af als een 'denkrichting' of 'proefballonnetje'. Deze informatie wordt door het college met de raad gedeeld.[11] De bonus malus regeling maakt echter wel degelijk onderdeel uit van de aanbestedingsprocedure.[12] De verantwoordelijke portefeuillehouder verwoordt dit overigens wel mondeling aan de raad en ook aan de pers.

[11] Memo aan raadsleden en fractieassistenten, 21 juni 2016.

[12] Gemeente Oude IJsselstreek, Reactie op de vragen die gesteld zijn over de offerte uitvraag Keukentafelgesprekken Hulp bij het huishouden, geen datum.

"Er is, in tegenstelling tot wat er in de media wordt beweerd, geen sprake van een bonus regeling. Wel is er, in de voorbereiding van de overeenkomst met Treve, ambtelijk onderzocht of zoiets mogelijk zou zijn. U kunt dit beschouwen als een denkrichting of proefballonnetje. Het (niet formele) document waarin dit staat verwoord is in een gesprek met raadsleden op tafel gekomen en is een eigen leven gaan leiden. In de overeenkomst is geen bonus regeling opgenomen en wij vinden als college dat een bonus regeling ook niet in een dergelijke overeenkomst een plek hoort te krijgen."
*Bron: memo aan raadsleden en fractieassistenten, 21 juni 2016.*

Zelfs na de excuses van de wethouder aan de gemeenteraad blijft de ambtelijke organisatie tijdens dit onderzoek volhouden dat het offerteverzoek geen formele status heeft (bron: interviews met ambtenaren). Als reden wordt aangevoerd dat de aanvraag niet is ingevoerd in het document managementsysteem Corsa en geen officieel documentnummer heeft.
Dat de bonus regeling uiteindelijk geen onderdeel uitmaakt van de overeenkomst is toe te schrijven aan bureau Treve dat weigert in te gaan op de regeling (zie paragraaf 3.2).

## 4.3 Communicatie aan samenleving en pers is te weinig proactief

Het college verdedigt op een aantal momenten de kwaliteit van het bureau Treve en geeft aan dat er geen klachten zijn ontvangen over het werk van dit bureau.[13]
De gemeente had echter veel stelliger naar buiten moeten brengen dat zij zelf heeft gedwaald met de bonus- malusregeling. Bureau Treve ondervindt reputatieschade door de berichtgeving in de media waarbij onterecht bureau Treve op een negatieve wijze in verbinding met de bonus malus regeling wordt gebracht. Actief had naar buiten gecommuniceerd moeten worden dat het juist bureau Treve was geweest die de gemeente heeft behoed voor de bonus regeling.

"Onze gemeente werkt al jaren met Treve, net zoals veel andere gemeenten. Wij doen dit omdat wij zeer tevreden zijn over de kwaliteit die zij leveren. Om een voorbeeld van deze kwaliteit te noemen; Treve is ISO-gecertificeerd en meer dan 95% van de medische adviezen die zij geeft, blijven overeind na een rechterlijke toets. Het is te verwachten dat er klachten komen over de adviseur, wanneer deze adviezen geeft die leiden tot vermindering van de ontvangen voorziening(en). De geluiden die ons echter de afgelopen weken via de media hebben bereikt begrijpen wij echter niet en passen niet bij de (jarenlange) ervaringen die wij met Treve hebben. Wat ons hierbij misschien nog wel het meeste verbaasd is dat deze geluiden ons bereiken via een aantal van uw raadsleden en de media, maar ons niet direct bereiken. En Treve evenmin. Het lijkt ons op de weg van onze inwoners te liggen om zich bij ontevredenheid eerst te melden bij Treve, dan bij het college en pas als dat niets uithaalt, bij de leden van uw raad of de media."
*Bron: Memo aan raadsleden en fractieassistenten, 21 juni 2016*

Bij nogal wat inwoners bestaat wantrouwen dat de gemeente niet in staat voor de zorg die mensen nodig hebben. We zien dat onder meer aan reacties die lezers van De Gelderlander bij artikelen achterlaten op de online website van de krant. Het gaat daarbij om beelden die in belangrijke mate op onwaarheden berusten maar waar mensen wel boos over zijn, zoals toepassing van de bonusregel.

Tegenover het wantrouwen bij inwoners staat de feitelijke situatie waarin de gemeente juist ruimhartig is bij het toekennen van huishoudelijke hulp. Het gemiddeld aantal uren per cliënt is hoger dan het landelijk gemiddelde. De zorgaanbieders waar de gemeente mee samenwerken

[13] Bron: Memo aan raadsleden en fractieassistenten, 21 juni 2016.

geven deze signalen ook af (bron: interviews met ambtenaren). Ook wordt dit beleid met goede kwaliteit uitgevoerd. Dit blijkt onder meer uit het jaarlijkse Wmo tevredenheidsonderzoek.[14]
In de communicatie naar de bredere samenleving komt onvoldoende effectief naar voren dat gemeente staat voor de zorg die nodig is. Een extra inspanning was nodig geweest, juist door het ontstane wantrouwen tegenover de gemeente.

[14] Magis Marketing & Research, Rapportage Wmo-tevredenheidsonderzoek 2014/2015, 2 december 2015.

# 5 De cliëntgesprekken zijn met voldoende kwaliteit uitgevoerd

Voor dit onderzoek spraken we met 41 cliënten (zie ook bijlage 2).
Uit de gesprekken komt een positief beeld naar voren over de kwaliteit van de gevoerde gesprekken.

Gemiddeld waarderen de cliënten het gesprek met een 7,32.

De overgrote meerderheid (90%) is het eens of zeer eens met de volgende stellingen:

- De consulent luisterde goed.
- De consulent verplaatste zich goed in de cliënt.
- De consulent heeft voldoende tijd genomen voor het gesprek.

De respondenten herinneren zich nagenoeg allemaal dat het gesprek gericht was op een eventuele herindicatie. Minder scherp zijn de herinneringen aan de introductie en toelichting van het nieuwe beleid. Vrijwel niemand heeft een verslag ontvangen.

Een groot aantal cliënten is uitgesproken positief over de gesprekken. Hier valt op dat de medische deskundigheid van consulenten goed wordt gewaardeerd. Cliënten voelen zich daardoor gehoord en begrepen.

### Telefonische enquête onder cliënten

De cliënten waarderen het gesprek met het gemiddelde cijfer 7,32. In totaal geven 37 cliënten een cijfer:

- 2 cliënten geven een 10.
- 4 cliënten geven het cijfer 9.
- 13 cliënten geven he cijfer 8.
- 11 cliënten geven het cijfer 7.
- 4 cliënten geven het cijfer 6
- 1 cliënt geeft het cijfer 5.
- 1 cliënt geeft het cijfer 4.
- 1 cliënt geeft het cijfer 1 ( maar ook een 7).

De cliënt die het rapportcijfer 1 geeft, beoordeelt het gesprek eerst met het cijfer 7 omdat sprake is van een goed gesprek. Dan stelt hij het cijfer bij naar een 1 omdat hij boos is dat het bureau een bonus ontvangt:

"Het was op zich een goed gesprek (een 7), maar toen ik achteraf hoorde dat er een bonus voor het bureau beschikbaar was werd ik erg boos en waardeer ik het gesprek daarom met een 1."

### "De Consulent luistert goed of verplaatst zich goed in mijn situatie"

"Ik ben heel tevreden met het gesprek, Ik houd het aantal uren. Mijn man kwam binnen tijdens dat gesprek. Die heeft Korsakov stadium 2, Dat zag de consulent meteen. Ik ben zeer positief."

"Ik kan u alleen zeggen dat het heel soepel verliep. Zelfs heel leuk. 'Ik zeg u niets toe en ik geef alles door aan de gemeente, die beslist', zie de consulent. Ik kan er absoluut niets negatiefs over zeggen."

"De aanleiding voor het gesprek was dat de gemeente alles opnieuw zou gaan herzien. Je hoorde de wildste verhalen. Dat heb ik hier helemaal niet meegemaakt."

"Ik had het geluk dat de consulent wist wat mijn aandoening is. Deze persoon kon dat goed inschatten. Aan 90% van de consulenten moet ik dat steeds uitleggen. Het was een heel ervaren persoon die goed zag wat noodzakelijk was."

"Het was een reuze goed gesprek. Ik heb overal op geantwoord. Ik mag voortaan de tuin niet meer door de hulp laten doen. Maar ik ben dik tevreden."

"Ik ben heel tevreden over die mevrouw. Ze wist heel veel over ziektes en ze begreep hoe het is als iemand zich ziek voelt."

"Dat viel me hard mee!"

Voor negatieve ervaringen zien we drie mogelijke verklaringen:

- De dubbelzinnige communicatie vanuit de gemeente waarbij bezuinigen een richtpunt zijn voor het gesprek (zie paragraaf 4.1).
- Ongerustheid of boosheid door berichten in de media, zoals het toepassen van een bonus regel.
- Het keukentafelgesprek heeft bij nader inzien geen toegevoegde waarde omdat het beleid van de gemeente door rechterlijke uitspraken is doorkruist. Een aantal mensen vindt dat vervelend en betrekt dat op de waardering van het gesprek.

**"Het gesprek staat in het teken van bezuinigen"**

"Op zich was het een aardige mevrouw, en op zich was het gesprek oké. De consulent had wel het idee dat de hulp wat minder kon. Ik had ook al gehoord van mensen om mij heen dat het om 'minder' ging in dit gesprek."

"Hoe zal ik dat uitdrukken, er zat een grote lading op het gebeuren, omdat er al veel aan voorafgegaan was met de nodige onduidelijkheden. En er waren veel negatieve ervaringen om mij heen, in mijn directe omgeving. Ik kon er daarom niet onbevangen ingaan. Wat hing er boven mijn hoofd? Een grote korting? We hebben het goed voorbereid en gewerkt aan de onderbouwing, wetende dat er bezuinigingen aan zaten te komen."

"Dat gesprek ging er alleen maar over dat ik 1,5 uur kreeg. Uiteindelijk heb ik twee uur en 45 minuten gekregen. Ik kreeg een lijst van de was en de glazenwasser onder mijn neus gedrukt. Dat moest ik ook allemaal zelf gaan betalen. Ze moest van de gemeente vertellen dat het voortaan anders zou gaan. Maar de gemeente moet zélf komen. Als ik een vreemde voor mijn neus krijg die ik verder niet ken....dat werkt niet."

"Ramen zemen en wassen mag niet meer door de huishoudelijke hulp worden gedaan. Mijn kinderen wonen niet in de buurt. Die zouden dan mee moeten betalen en dat vind ik niet nodig. Ik vond het impertinent. Ik word er alweer een beetje nerveus van. Gelukkig heb ik mijn verstand nog en kan voor mezelf opkomen. Ik vond het niet leuk. En dat het allemaal zo veel gekost heeft met dat bureau, en dan hebben ze het over inleveren."

"Het stond als een paal boven water dat ik uren moest inleveren. Dat werd ook zo gezegd, vanwege de bezuinigingen. De consulent zei nog wel dat ze haar best voor me zou doen. Ondanks dat was het een goed gesprek."

"De eerste indruk was goed. De consulent deed het werk dat ze moest doen, maar ik was op mijn qui vive. Ze probeerde zoveel mogelijk hulp van je af te pakken. Je moet jezelf zo slecht mogelijk voordoen, want anders krijg je steeds minder hulp. Ik was er op voorbereid. Verder ging het wel goed ik was zelf mans genoeg om dat gesprek zelf te doen."

### Overige ervaringen

"De consulent was onvoldoende op de hoogte van het feit dat cliënt blind was."

"De cliënt is doof, daarom voerde de consulent via mij het gesprek, maar ik vind dat de consulent moeite moet nemen om duidelijk en zichtbaar articulerend het gesprek te voeren. Mijn cliënt wil zelf graag antwoorden geven en betrokken zijn bij het gesprek."

"Al die mensen kwamen hier niet vandaan. De gemeente had zelf geen tijd, dat vond ik echt erg vervelend."

"Het gesprek was goed, de uitslag een dubbele nul. Er is niks uitgekomen."

"Het gesprek ging wel goed maar ik ben er allemaal niet veel wijzer van geworden. Het is allemaal hetzelfde gebleven. Waarom weet ik ook niet. De gemeente is er nog niet goed uit. Achteraf is het gesprek dus nutteloos. Het gesprek was wel goed en een aardige mevrouw, maar wat heb ik nou aan zo'n gesprek?"

"Het heeft heel veel geld gekost dat onderzoek. Dat had de gemeente beter niet kunnen doen. Het waren allemaal vreemde mensen die de gesprekken moesten voeren."

Cliënten formuleren diverse tips en aandachtspunten voor de gemeente. Voor een deel hebben die ook betrekking op andere zaken dan huishoudelijke hulp:

### Diverse tips en aandachtspunten van cliënten aan de gemeente

- "Ben duidelijk. Draai niet om de boodschap heen!"
- "Wees duidelijk en wek geen verkeerde verwachtingen!" De cliënt had indruk gekregen in een – overigens ander – gesprek dat woningaanpassing vanuit Wmo vergoed zou worden, maar dat bleek uiteindelijk niet het geval.
- De toegang tot het loket op het gemeentehuis is onvoldoende.
- Er is onvoldoende privacy bij de balie op het gemeentehuis.
- In het dorp is weinig voor handen voor 60plussers. Een brievenbus en defibrillator ontbreken hier. Beknibbel niet te veel op de regiotaxipas en de randvoorwaarden. Veel ouderen hebben geen smartphone. Regel niet alles via internet.
- Ga efficiënter om met nog goede, gebruikte hulpmiddelen.
- De gemeente moet de gesprekken zelf voeren, niet een ander.
- Creëer rolstoelonvriendelijke en rollater vriendelijke kernen.
- Bezwaar indienen binnen twee weken is te kort voor chronisch zieken en gehandicapten.
- Neem vaker persoonlijk contact op in plaats van schriftelijke communicatie. Dan weet de gemeente meteen hoe de situatie is.
- Stimuleer betere overdracht van dossiers tussen consulenten.

# 6 Opdrachtgeverschap richting het uitvoerende bureau is beneden de maat

De gemeente en bureau Treve onderhouden al 9 jaar een goede opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. Bureau Treve verricht naar tevredenheid van de gemeente allerlei opdrachten. Op dit moment verricht het bureau ook opdrachten op het gebied van sociaal medische advisering. De kwaliteit van geleverde dienstverlening was altijd naar tevredenheid van de gemeente.

Bureau Treve heeft de gemeente behoed voor de bonus regeling. Toch ondervindt het nu zelf reputatieschade – vooral door de aandacht van diverse media voor de gebeurtenissen in dit dossier. Het bureau wordt in diskrediet gebracht en dit komt mede door de wijze waarop de gemeente de aanbesteding heeft opgezet (zie ook hoofdstuk 3).

Ook tijdens de opdracht en in de afrondingsfase vult de gemeente de opdrachtgeversrol onvoldoende in.
Het bureau krijgt te laat en geen goed format voor de gespreksverslagen – waarbij de menselijke maat en de juridische maat goed zijn afgestemd. Aangetekend zij ook dat zowel de gemeente als het bureau Treve zoekende waren hoe op een goede manier de menselijke maat en de juridische te verbinden. Dit komt ook tot uitdrukking in gezamenlijk zoeken hoe de verslagen eruit moeten zien. Tot op de dag van vandaag wordt het bureau verzocht een malus te accepteren terwijl daar geen grondslag voor is– er zijn immers geen klachten. Er is discussie over de kwaliteit van de verslagen, maar een helder vizier om ernaar te kijken waarbij menselijke maat en juridische maat goed gescheiden zijn, ontbreekt (zie ook paragraaf 3.3). De betrokken ambtenaren confronteren bureau Treve met beelden uit de wandelgang en beelden uit de media met klachten – zonder deugdelijke onderbouwing.[15] Mede op grond van dergelijke 'signalen' wordt bureau Treve voor de voeten geworpen dat "niet is geleverd wat is afgesproken". We constateren dat bureau Treve juist veel extra werk (zonder extra vergoeding) heeft geleverd omdat de verslagen nog meer juridisch onderbouwd moesten worden ná de uitspraak van de Centrale Raad voor Beroep.
Daar komt nog bij dat de gemeente ook de raamovereenkomst met bureau Treve voor uitvoering van medische advisering ter sprake brengt. Onder verwijzing naar een mogelijke nieuwe aanbesteding van de medische advisering raadt de gemeente het bureau aan 'na te denken over een lange termijn strategie': 'Op welke manier wil Treve in de toekomst zaken doen met gemeente Oude IJsselstreek?'[16]

Deze gehele gang van zaken is bestuurlijk onbehoorlijk. Het is in het belang van beide partijen om de schuldvraag nu te laten rusten. Veel zinvoller is om de evaluatie te richten op lessen voor de werkwijze van de toekomst. Hoe kom je tot een goed doorleefde werkwijze op menselijke maat? Hoe kun je daar in goede samenwerking invulling aan geven?

[15] Gemeente Oude IJsselstreek, Notulen evaluatie Treve, 13 september 2016.

[16] Gemeente Oude IJsselstreek, Notulen evaluatie Treve, 13 september 2016.

# 7 Uitgaven voor huishoudelijke hulp dalen

De uitgaven voor huishoudelijke hulp dalen. In 2015 dalen de uitgaven met € 492.358 (13 %) ten opzichte van 2014. Op basis van voorlopige cijfers (peildatum 31 oktober 2016) dalen de kosten verder in 2016 - naar verwachting bedraagt de daling circa 11% - ten opzichte van 2015 (zie tabel 7.1).

| Gemeentelijke uitgaven voor huishoudelijke hulp | 2014 | 2015 | 2016 [17] |
|---|---|---|---|
| Uitgaven | € 3.672.336 | € 3.179.978 | **Feitelijk op 31-10:** € 2.346.831<br><br>**Prognose 31-12:** € 2.816.197 |

**Tabel 7.1**: *Uitgaven voor huishoudelijke hulp (bron: ambtelijke organisatie).*

Het gemiddeld aantal zorguren per cliënt blijft nagenoeg gelijk (3,0 uur). Het aantal cliënten neemt af met 134 in 2016 ten opzichte van 2014 (zie tabel 7.2).

| Aantal cliënten en uren huishoudelijke hulp | Juni 2014 | Juni 2015 | Juni 2016 |
|---|---|---|---|
| **Aantal cliënten** | **1.343** | **1.279** | **1.209** |
| Cliënten met Persoonsgebonden budget | 844 | 813 | 724 |
| Cliënten met Zorg in natura | 499 | 466 | 485 |
| | | | |
| **Gemiddeld aantal uren** | **3,1** | **3,0** | **3,0** |
| | | | |
| **Totaal aantal uren** | **4.161** | **3.922**[18] | **3.676** |
| Uren Persoonsgebonden Budget | 2.585 | 2.495 | 2.235 |
| Uren Zorg in natura | 1.576 | 1.467 | 1.441 |

**Tabel 7.2**: A*antal cliënten en zorguren (bron: ambtelijke organisatie).*

De daling is het grootste in de categorie Persoonsgebonden budget (120 cliënten). Deze zorg is goedkoper dan Zorg in natura. Er is sprake van een lichte prijsstijging voor Zorg in natura. (tabel 7.3).

| Gemiddelde prijzen huishoudelijke hulp | 2015 | 2016 |
|---|---|---|
| Zorgaanbieders Huishoudelijke hulp 1 | € 21,03 | € 21,67 |
| Zorgaanbieders Huishoudelijke hulp 2 | € 24,42 | € 24,88 |
| Persoonsgebonden budget | | € 13,95 |

**Tabel. 7.3:** *Prijzen voor huishoudelijke hulp (bron: ambtelijke organisatie).*

De daling van het aantal cliënten biedt een gedeeltelijke verklaring voor de daling van de uitgaven. De daling van cliënten vindt echter met name plaats in de goedkopere categorie Persoonsgebonden budget. Meer inzicht in mogelijke verklaringen is nodig om de volledige daling van de uitgaven goed te verklaren. Dat valt verder buiten de scope van dit onderzoek.

[17] Op basis van de tussenstand op 31 oktober 2016 (10 maanden) hanteren we als prognose dat de totale uitgaven in 2016 € 2.816.197 bedragen (12 maanden). Dat is 11 % minder dan in 2015.

[18] Uren PGB + uren ZIN = 3.962. Volgens opgave van de ambtelijke organisatie is het totaal aantal uren in 2015 echter 40 minder.

# 8 Politieke beeldvorming in dienst van de zorg voor bewoners?

## 2014: Gezamenlijk start op basis van een gemeenschappelijk beleidsuitgangspunt: "Bieden van de zorg die nodig is"

Zowel van de kant van het college als de kant van de oppositie is de intentie om zorg te bieden aan inwoners die nodig is. De visie op het sociaal domein (september 2014) biedt daarvoor een gezamenlijk vetrekpunt. De visie en het uitvoeringsplan worden met unanieme stemmen vast gesteld.

## 2015: Schuring in de politieke –bestuurlijke arena: eerste twijfels

In 2015 maken twee raadsfracties zich zorgen over de toon van de nota 'Voorbij de zure appel'. Deze staat vooral in het teken van bezuinigen. Twee fracties maken zich zorgen dat bezuinigingen de boventoon gaan voeren. Dit past volgens de fracties niet bij het beleid en de werkwijze die zijn gericht op 'doen wat nodig is' (zie ook paragraaf 3.1). De fracties van de Socialistische Partij en D66 stemmen tegen de nota (bron: interviews met raadsleden van deze fracties).[19]

## 2016: Botsing in de politiek-bestuurlijke arena: voeden en/of zaaien van twijfels

De bonus malus regeling als inzet van de aanbesteding komt in de politiek-bestuurlijke arena aan de orde.
De SP voelt zich genoodzaakt op te komen voor de mensen die de zorg werkelijk nodig hebben (interviews met raadslid van deze fractie). De partij doet dit door het instellen van een Meldpunt Zorg voor inwoners (met aandacht voor 'wat goed gaat en wat niet'). Ook nemen raadsleden 'undercover' deel aan een aantal keukentafelgesprekken tussen cliënten en consulenten. Dit gebeurt dan bijvoorbeeld 'als vriend van de familie'. In dit gesprek komt de aandacht dan ook andere zaken te liggen, zoals het onderwerp alfahulpen.

De SP biedt een anoniem Meldpunt Zorg op de website Oudeijsselstreek.sp.nl.

In een artikel van De Gelderlander worden inwoners verwezen naar wmoklacht@hotmail.com. Het artikel maakt niet helder wie de eigenaar is van dit klachtenpunt (Zie: *De Gelderlander, Woede om besluit thuishulp, 3 juni 2016*).

De partijpolitieke beeldvorming hierover loopt uiteen, afhankelijk hoe je hiernaar kijkt:

[19] 'Nota Voorbij de zure appel'. Vastgesteld in september 2015 als onderdeel van de programmabegroting 2016 – 2019.

| Perspectief 1 | Onderwerp | Perspectief 2 |
|---|---|---|
| De bonus- malusregeling was een dwaling die tijdig een halt is toegeroepen en die bovendien nooit de bedoeling had dat mensen de nodige zorg zou ontberen. | **Bonus malus regeling** | Dat het idee van een bonus malus regeling opkomt, bevestigt dat het realiseren van bezuinigingen de boventoon voert. De consequentie of in ieder geval het risico is dat dit ten koste gaat van de nodige zorg. |
| Dit optreden voedt juist onrust en hindert de uitvoeringspraktijk. In plaats van openheid ontstaat schimmigheid en stemmingmakerij. Een parallelle klachtenlijn ondermijnt het vertrouwen in de officiële klacht- en bezwaarprocedure. | **Optreden SP-fractie: verplaatsen politiek debat en bemoeienis naar uitvoeringspraktijk** | Dit optreden is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat mensen de nodige zorg ook werkelijk krijgen. Openheid moet je afdwingen door er zelf bij aanwezig te zijn. |

**"Undercover" deelnemen aan een gesprek**

"In één van mijn gesprekken was een derde persoon aanwezig. Het gesprek ging over de cliënt, ook de echtgenoot was bij het gesprek aanwezig. De derde persoon bleek achteraf een raadslid te zijn. Hij nam namens zichzelf deel aan het gesprek en noemde zich een huisvriend. In de loop van het gesprek kreeg ik daar een vervelend gevoel over. Pas op het laatst, toen ik het gesprek afsloot maakte hij bekend wie hij was. Hij was zelf ook hulpvrager en wilde meemaken hoe zo'n gesprek ging. Het raadslid was actief in het gesprek (30-40% van de tijd). Het raadslid was in het bijzonder benieuwd hoe ik aankeek tegen de alfaconstructie ( de inzet van alfahulpen). Daar stelde hij aan mij vragen over: of dat moest en hoe ik daarover dacht. Ik heb gezegd dat ik dat als erg vervelend heb ervaren dat het raadslid niet vooraf vertelde wie hij was en dat dat niet mijn manier van werken is. Als hij dit voorafgaande aan het gesprek zou hebben meegedeeld, zou ik dat geen enkel probleem gevonden hebben." *Bron: Interview met een consulent.*

## 2016: Onjuiste beeldvorming en verdere escalatie in de media

De botsing tussen in de politiek-bestuurlijke arena verplaatst zich voor een belangrijk deel naar de media en publieke opinie. Er is sprake van onjuiste beeldvorming en verdere escalatie.

In diverse krantenartikelen verschijnen berichten met onwaarheden. Het gaat dan onder meer om foute berichtgeving over de een bonus malus regeling. Veel aandacht krijgt ook het foutieve bericht dat een mevrouw in een regiogemeente is overleden door een gebrek aan zorg. Aandacht krijgt tevens de wijze waarop dit bericht in het leven wordt geroepen: wie verspreidt dit bericht en hoe kan het dat de pers dit zomaar overneemt?

Ook in de media en de publieke opinie (via onder meer lezersreacties op krantenberichten) horen we verschillende geluiden. Aan de ene kant wordt 'moord en brand' geschreeuwd, waarbij ook op de persoon van de portefeuillehouder wordt gespeeld en van de managers van het uitvoerende bureau. Aan de andere kant zijn er tegengeluiden. De Seniorenbond uit in haar nieuwbrief verbazing over vermeende misstanden en heeft daarover geen signalen ontvangen.

"De afgelopen week zijn er nogal verontrustende berichten in de pers verschenen inzake het beleid van de gemeente Oude IJsselstreek rond de keukentafelgesprekken. Volgens deze berichten voldoet de werkwijze van de gemeente niet aan de geldende regels en voorschriften. Wij als uw bestuur herkennen ons niet in deze berichten, want wij hebben van u, leden geen seinen of aanwijzingen ontvangen over misstanden in de behandeling van de aanvragen om zorg."
*Bron: Nieuwsbrief Seniorenbond Oude IJsselstreek, juli – augustus 2016.*

Anderen spreken over stemmingmakerij (zie ook *De Gelderlander*, 1 juli 2016*: Excuses wethouder voor bonus rond thuishulpen*).

Is de strijd over de beeldvorming dienstbaar aan de feitelijke zorg voor de bewoners? We constateren dat per saldo het aanzien van de politiek en het bestuur wordt beschadigd. De reputatie van professionals is ook geschaad.

Het effect van alle onrust kan ook zijn dat het mensen ontmoedigd raken om een aanvraag voor hulp in te dienen. Of dit werkelijk zo is, valt buiten het bestek van het onderzoek.

# Bijlage 1: Opzet en aanpak van het onderzoek

## Doel van het onderzoek

1 Goed zicht krijgen op het feitelijk proces van herindicatie en de resultaten daarvan.
2 Het formuleren van lessen of verbeteringen:
   > om (nog meer) bij te dragen aan de huidige beleidsdoelstellingen;
   > voor de toekomst met een mogelijke bijstelling of aanvulling van het huidige beleid.

## Vraagstelling

Vanuit de fracties is een groot aantal vragen geformuleerd die in dit onderzoek relevant zijn. In de bijeenkomst van de commissie Maatschappelijke Ontwikkeling op 8 september 2016 is met Igno Pröpper gesproken over de precieze invulling van dit onderzoek.

1 Wat is het beleid – welke kaders biedt dit voor de herindicatie van de huishoudelijke hulp?
   > Kaders vanuit het gemeentelijk beleid op het sociaal domein.
   > Relevante andere gemeentelijke kaders, in ieder geval op het terrein van aanbesteding.
   > Wettelijke beleidskaders en relevante jurisprudentie vanuit de Centrale Raad van Beroep.

2 Hoe is de herindicatie uitgevoerd en is dat gebeurd conform de geldende kaders?
   > Aanbesteding en opdrachtverlening?
   > Proces en werkwijze van herindicatie (communicatie, onderzoek, bezoek/bejegening, verslaglegging en uitwerking)?

3 Wat zijn de resultaten?
   > Zijn de gewenste maatschappelijke effecten gerealiseerd (juiste hulp voor de juiste doelgroep)?
   > Wat is de tevredenheid van de klanten – over werkwijze en over de uitkomst?
   > Wat zijn de gemeentelijke uitgaven voor huishoudelijke hulp?

4 Op welke wijze heeft het college de raad betrokken?
   > Is er sprake van een tijdige, adequate en politiek relevante informatievoorziening vanuit het college?
   > Brengt het college de raad tijdig en op een goede manier in stelling voor eventuele tussentijdse evaluatie en bijsturing?

5 Wat zijn lessen/ aanbevelingen voor het vervolg?

## Aanpak

Vanuit de gemeenteraad is uitgesproken dat het onderzoek qua omvang en in het tijdsbeslag hanteerbaar moet zijn. Verder was wenselijk om ook de cliënten te betrekken met wie herindicatiegesprekken zijn gevoerd.

1 Deskresearch – bestuderen relevante stukken.
   > gemeentelijke stukken;
   > relevante stukken vanuit het rijk, de centrale raad van beroep;
   > overige relevante stukken.

2 Gesprek met de programmamanagers sociaal domein.

3 Groepsgesprek met de direct betrokken ambtenaren.

4 Bestuderen van een steekproef van de verslagen van de gesprekken (zodanig dat de privacy van de klanten niet in het geding is).

5 Gesprekken met uitvoeringsorganisatie Treve.
> Gesprek met de directie.
> Gesprekken met een aantal uitvoerders van herindicatiegesprekken.

6 Onderzoek onder de klanten.

7 Gesprek met de portefeuillehouder.

8 Gesprekken met een aantal woordvoerders vanuit de raad (raadscommissie).

## Uitvoering en planning

Het onderzoek i uitgevoerd door dr. Igno Pröpper, Hans Kessens en drs. Bart Litjens. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode 20 september tot 1 december 2016.

# Bijlage 2: Gehanteerde format keukentafelgesprekken

*Bron: ambtelijke organisatie en Treve Advies.*

| Uw persoonlijke gegevens | |
|---|---|
| Naam | |
| Adres | |
| Postcode en woonplaats | |
| Burger Servicenummer (BSN) | |
| Geboortedatum | |
| Uw telefoonnummer | |
| Uw e-mail adres | |
| Naam en geboortedatum van uw huisgenoten | |
| Naam van uw contactpersoon | |
| Telefoonnummer contactpersoon | |
| Deze contactpersoon is | |

| | |
|---|---|
| Datum huisbezoek | |
| Aanwezigen tijdens het huisbezoek | |
| Persoonlijk plan ingediend | Ja/nee |
| Huidige indicatie | XX uur per week, HH1 / HH2 |

| Het advies aan uw gemeente | |
|---|---|
| Algemene Voorziening | Hulp Thuis |
| Additionele tijd | Wel/Geen medische noodzaak |
| Geldigheidsduur | Langdurig noodzakelijk<br>Modulair pakket Wet langdurige zorg aanwezig, waardoor einddatum op 31 december 2016. |
| Voorkeur zorgaanbieder | Azora (grootste ZIN), Zorgkompas, T-zorg, Alfsens (grootste alfahulpbemiddelaar), Alphatrots. |

| Het advies aan uw gemeente | |
|---|---|
| Maatwerk Voorziening | Steun Thuis |
| Geldigheidsduur | Langdurig noodzakelijk/<br>tijdelijk i.v.m. < zelf invullen > |
| Voorkeur zorgaanbieder | Azora (grootste ZIN), Zorgkompas, T-zorg, Alfsens (grootste alfahulpbemiddelaar), Alphatrots.<br>PGB (in combinatie met Alfsens / alphatrots ) |

| Toegangstoets | | |
|---|---|---|
| 1. | Bent u als inwoner ingeschreven bij de gemeente Oude IJsselstreek? | Ja/nee |
| 2. | Hebt u langdurige lichamelijke problemen waardoor u het huishouden niet meer (geheel) zelf kunt doen? | Ja/nee |
| 3. | Kunt u andere mensen uitleggen welke huishoudelijke taken er bij u thuis moeten gebeuren? | Ja/nee |
| 4. | Wonen er andere volwassenen bij u in huis die wel het huishouden zouden kunnen doen? | Ja/nee |
| 5. | Heeft u een aantoonbare medische belemmering, waardoor uw huis schoner moet zijn dan gebruikelijk of waardoor u helemaal geen huishoudelijke taken kunt uitvoeren? | Ja/nee |

**Algemeen**
Op basis van artikel 4.2, lid 1, onder a Verordening sociaal domein gemeente Oude IJsselstreek wordt de maatwerkvoorziening Steun Thuis toegekend als de inwoner niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp (bijvoorbeeld uw partner of huisgenoten), met mantelzorg, met andere personen uit zijn sociale netwerk of met gebruikmaking van algemene voorzieningen een oplossing voor zijn hulpvraag kan vinden.

**Regelgeving**
Dit besluit is tot stand gekomen op grond van artikel 2.3.5, derde lid van de Wmo en 4.2, lid 1, onder a Verordening sociaal domein gemeente Oude IJsselstreek.

**Gebruikelijke hulp**
Het gaat er om dat u kunt wonen in een schoon en leefbaar huis. Daarover hebben wij met u een gesprek gehad. Uit dit gesprek is gebleken dat u geen maatwerkvoorziening voor hulp bij het huishouden nodig heeft. U kunt het huishoudelijke werk anders verdelen met uw partner/gezinsleden/de mensen die bij u thuis wonen. Dat heet ‘gebruik maken van gebruikelijke hulp’.
Een maatwerkvoorziening voor hulp bij het huishouden is niet nodig. Daarom ontvangt u na de gewenningsperiode geen hulp bij het huishouden meer. Dit besluit is tot stand gekomen op basis van artikel 4.2, lid 1 onder a Verordening sociaal domein gemeente Oude IJsselstreek.

**Was en strijkservice**
U kunt gebruik maken van de was- en strijkservice. De was- en strijkservice is een algemeen gebruikelijke voorziening. Onder algemeen gebruikelijke voorziening wordt verstaan: een voorziening die niet speciaal is bedoeld voor mensen met een beperking en die algemeen verkrijgbaar is en niet of niet veel duurder is dan vergelijkbare producten. Algemeen gebruikelijke voorzieningen hoeven op grond van artikel 2.3.5, derde lid van de Wmo en artikel. 4.2, lid 1 onder a niet door de gemeente aangeboden te worden.
Een maatwerkvoorziening is dan niet nodig. Daarom ontvangt u na de gewenningsperiode geen ondersteuning meer voor de wasverzorging.

**Conclusie Algemene voorziening Hulp Thuis**
Uit het onderzoek blijkt dat de door u ondervonden problemen bij het uitvoeren van huishoudelijke taken, reëel zijn.
U kunt gebruik maken van Hulp Thuis. Dit is een algemene voorziening.
Daarom ontvangt u na de gewenningsperiode de hulp in de vorm van een algemene voorziening. Een maatwerkvoorziening is dan niet nodig.

Met de algemene voorziening Hulp Thuis, kunnen de ondervonden problemen op adequate wijze worden opgelost en het resultaat van een schoon en leefbaar huis worden bereikt.

**Reactie belanghebbende**
U heeft aangegeven zich wel/niet te kunnen vinden in het voorgestelde plan.
De reden dat U zich niet kan vinden in het plan is, <zelf invullen>.

**Motivatie**
Als gevolg van onder andere <meest dominante aandoening zelf invullen middels ICD> heeft u stoornissen in het <somatisch/psychisch> functioneren. Hierdoor zijn er beperkingen op het gebied van < staan, lopen, bukken, hurken, reiken, coördinatie armen/handen, zwaar tillen >.
Er is sprake van incontinentieproblematiek, waardoor er sprake is van het vaker verschonen van het bed en/of badkamer. Er is sprake van een gediagnosticeerde huisstofallergie bij een gesaneerde woning. U bent hierdoor niet meer in staat om alle huishoudelijke taken uit te voeren en/of de regie hierover te kunnen voeren.

Welke oplossingen zijn er?

- *Eigen kracht en/of sociaal netwerk*
  < zelf invullen>
- *Voorliggende algemene en/of algemeen gebruikelijke voorzieningen*
  < zelf invullen. Denk aan boodschappendienst, glazenwasser, was- en strijkservice, maaltijdvoorziening, etc. >
- *Wettelijk voorliggende voorzieningen*
  < zelf invullen. Denk aan Wet langdurige Zorg (geef aan welke leveringsvorm), Zorgverzekeringswet, etc. >

**Conclusie Maatwerkvoorziening Steun Thuis**
Uit het gesprek is gebleken dat uw problemen niet voldoende worden opgelost middels eigen kracht, inzet van mensen uit het sociale netwerk, algemene of andere voorliggende voorzieningen.
De algemene voorziening Hulp Thuis is onvoldoende. U heeft meer ondersteuning nodig.
Daarom komt u naast de 2.5 uur Hulp Thuis ook in aanmerking voor de maatwerkvoorziening Steun Thuis.
Een maatwerkvoorziening is afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van een persoon.
Daarom ontvangt u na de gewenningsperiode de hulp in de vorm van een algemene voorziening Hulp Thuis en een maatwerkvoorziening Steun Thuis.

| **Overname van:** | **Minuten per week** | **Motivering bij afwijken normtijd** |
|---|---|---|
| Licht huishoudelijk werk | | Gedeeltelijke overname, te weten <zelf invullen>.<br>Extra noodzakelijk vanwege < zelf invullen >. |
| Zwaar huishoudelijk werk | | |
| Broodmaaltijden bereiden | | |
| Warme maaltijd bereiden | | |
| Organisatie van het huishouden | | |
| **Totaal** | | Dit is inclusief 2,5 uur algemene voorziening Hulp Thuis |

**Reactie belanghebbende**
U heeft aangegeven zich wel/niet te kunnen vinden in het voorgestelde plan.
De reden dat u zich niet kan vinden in het plan is, <zelf invullen>.

# Bijlage 3: Telefonische enquête onder cliënten

Tijdens dit onderzoek spraken we met cliënten om een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van de gesprekken. Een strikt representatief onderzoek vraagt bij 1.200 cliëntgesprekken om een steekproef van 290 personen. Gezien de wens van een hanteerbaar en snel onderzoek is daar niet voor gekozen.

## Respons

Uit het totale bestand is een steekproef van 63 cliënten getrokken. De steekproef is verdeeld over de twaalf consulenten van bureau Treve die gesprekken hebben gevoerd. Hiermee willen we zo goed als mogelijk uitsluiten dat de waardering afhankelijk is van individuele consulenten. Het doel was een respons van 50 personen. Uiteindelijk is met 41 cliënten een gesprek gevoerd (respons van 83%).

- Vooraf gaven 4 personen aan niet te willen meewerken aan het onderzoek
- Bij één persoon was de partner zojuist overleden. Uit piëteit is geen contact opgenomen met de cliënt.
- Met 5 personen is contact na herhaaldelijk bellen (drie of vier keer) niet tot stand gekomen.
- Eén cliënt zat ten onrechte in de steekproef. Bij deze cliënt was sprake van een eerste indicatie.
- Het gesprek met één cliënt werd voortijdig beëindigd vanwege gezondheidsproblemen. De cliënt was vanwege ademhalingsproblemen niet in staat het gesprek af te ronden.

## Vragen

Het gesprek is als volgt opgebouwd:

- Voorstellen en introductie door de onderzoeker.
- In het voorjaar heeft u met [naam consulent] namens de gemeente een gesprek gevoerd over huishoudelijke hulp. Kunt u vertellen waar dat gesprek over ging? Wat was het doel van het gesprek?
- Hoe kijkt u terug op dat gesprek. Bent u daar tevreden over?
  Aandachtspunten:

  > Goed luisteren door de consulent
  > Verplaatsen in de situatie van de cliënt.
  > Voldoende tijd genomen voor het gesprek.
  > Andere zaken die de cliënt belangrijk vindt.
  > Een rapportcijfer voor het gesprek.

- Hebt u een verslag ontvangen van het gesprek? Herkent u zich in het besprokene?
- Zijn er nog andere zaken die u kwijt wilt? Hebt u tips/ aandachtspunten voor de gemeente?
- Hartelijk bedankt voor uw medewerking!

# Bijlage 4: Bronnen

## Personen waarmee de onderzoekers hebben gesproken

| Naam | | Functie |
|---|---|---|
| Hannie | Burcksen | Programmamanager Zorg en Welzijn |
| Hennie | Eisenaar | Consulent Treve |
| Kees-Jan | Kuijer | Interim directeur Treve |
| Bert | Kuster | Wethouder |
| Karin van | Markus | Directeur First Company Group/ Treve |
| Jos | Otten | Consulent Treve |
| Remko de | Paus | Interim beleidsmedewerker Wmo (tot medio april 2016) |
| Deborah | Schipper | Senior beleidsadviseur Wmo |
| Gitta | Schoonus | Consulent Treve |
| Gerben van der | Steen | Projectmanager sociaal domein |
| Robert | Tjans | Consulent Treve |

Op anonieme basis is gesproken met 41 cliënten huishoudelijke hulp.
Ook is gesproken met de raasleden van de commissie Maatschappelijke Ontwikkeling op 1 december 2016 en met een aantal van hen telefonisch hieraan voorafgaand.

## Schriftelijke stukken

### Gemeente Oude IJsselstreek/ Treve Advies

Gemeente Oude IJsselstreek, Verordening sociaal domein 2015
Gemeente Oude IJsselstreek, Verordening maatschappelijke ondersteuning 2013
Gemeente Oude IJsselstreek, Beleidsplan 'Samen voor elkaar', september 2014
Gemeente Oude IJsseltreek, Uitvoeringsplan 'Samen voor elkaar', oktober 2014.
Gemeente Oude IJsselstreek, 'Nota Voorbij de zure appel', september 2015
Gemeente Oude IJsselstreek, PowerPoint Presentatie over nieuwe opzet huishoudelijke hulp, gegeven aan gemeenteraad, 18 januari 2016.
Gemeente Oude IJsselstreek, offerteverzoek keukentafelgesprekken, 25 januari 2016 (via e-mail aan de marktpartijen).
Gemeente Oude IJsselstreek, reactie op de vragen die gesteld zijn over de offerte uitvraag Keukentafelgesprekken Hulp bij het huishouden, geen datum
Gemeente Oude IJsselstreek, brief aan cliënten, februari 2016.
Gemeente Oude IJsselstreek, Jaarverslag klachtenbehandeling 2015, 22 maart 2016
Gemeente Oude IJsselstreek, Memo Informatie over voortgang huishoudelijke hulp, 15 april 2016
Gemeente Oude IJsselstreek, Actieve mededeling raadsvergadering 26 mei 2016; Memo aan de raad over de uitkomst van de keukentafelgesprekken, 13 juni 2016.
Gemeente Oude IJsselstreek, Toelichting berichtgeving huishoudelijke hulp, 21 juni 2016.
Gemeente Oude IJsselstreek, Memo aan raadsleden en fractieassistenten, 21 juni 2016.
Gemeente Oude IJsselstreek, Memo Toelichting berichtgeving huishoudelijke hulp, 21 juni 2016
Gemeente Oude IJsselstreek, PowerPoint Presentatie over huishoudelijke hulp, gegeven aan raadscommissie Maatschappelijke Ontwikkeling, 28 juni 2016.
Gemeente Oude IJsselstreek, Verklaring van de portefeuillehouder over huishoudelijke hulp en keukentafelgesprekken, 30 juni 2016.
Gemeente Oude IJsselstreek, Notulen evaluatie Treve, 13 september 2016.

Gemeente Oude IJsselstreek, Aandachtspunten communicatie t.a.v. collegevoorstel Hulp Thuis en Steun Thuis 2016, geen datum
Gemeente Oude IJsselstreek, Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2016-2017
Gemeente Oude IJsselstreek, mandaatregeling 2016
Gemeente Oude IJsselstreek, geanonimiseerde rapportages/ adviezen keukentafelgesprekken huishoudelijke hulp
Treve Advies, offerte keukentafelgesprekken hulp bij het huishouden, 25 januari 2016.
Treve Advies, Rapportageformat keukentafelgesprekken, geen datum
Treve Advies, notitie 'Bevindingen project Oude IJsselstreek herindicatie huishoudelijke hulp n.a.v. beweringen, geen datum.

### Overige

Inspraakbijdrage gemeenteraad van mevr. A. Renting
Inspraakbijdrage gemeenteraad dhr. Andre Frijters
Magis Marketing & Research, Rapportage Wmo-tevredenheidsonderzoek 2014/2015, 2 december 2015
Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, beantwoording vragen Tweede Kamer, 18 april 2016, kenmerk 943136-148310-DMO
Seniorenbond, Nieuwsbrief, juli – augustus 2016.

### Artikelen in De Gelderlander:

- Streep door extra thuishulp, 11 augustus 2016.
- Excuses van wethouder voor bonus rond thuishulpen, 1 juli 2016.
- Kamervragen thuishulpdossier, 25 juni 2016.
- 'Geld was niet leidend in zorggesprek, 23 juni 2016.
- Oude IJsselstreek teruggefloten door ministerie, 17 juni 2016.
- Familie overleden vrouw verbolgen over actie op gemeentehuis, 17 juni 2016.
- Oude IJsselstreek overwoog bonus voor minder uren thuishulp, 16 juni 2016.
- 'Meneer, die uitbreiding voor thuishulp kunt u vergeten, 17 juni 2016.
- Een bonus voor minder uren hulp, 3 juni 2016.
- Wethouders lichten zichzelf pootje Bonus voor Adviesbureau Greve was slechts proefballon, 2 juni 2016.
- De maatregel voor huishoudelijke hulp moet 700.000 euro opleveren, 11 oktober 2015.