



Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Evaluatie
onafhankelijke cliëntondersteuning Zoetermeer
Eindversie na ambtelijk wederhoor

Sonja van der Kemp, Simone Noomen - van der Heuvel, Henri Faun

Zoetermeer, 2 september 2019

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Clïëntondersteuning	5
1.2	Aandachtspunten uit de praktijk	5
1.3	Doel en onderzoeksvragen	6
1.4	Onderzoeksopzet	7
2	Beleidsreconstructie	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Ontstaansgeschiedenis	9
2.3	Wettelijke eisen ten aanzien van OCO in de beleidsstukken	10
2.4	Gestelde doelen	14
2.5	Gestelde kaders en wijze van informeren Gemeenteraad	17
3	Uitvoeringspraktijk en resultaten	19
3.1	Uitvoeringspraktijk	19
3.2	Resultaten en effectiviteit	24
3.3	Financiering en efficiency	33
4	Beleidsontwikkelingen: gebiedsgerichte ondersteuning en ontschotten	37
4.1	Inleiding	37
4.2	Ontschotten	37
4.3	Gebiedsgerichte organisatie	38
	Bijlage 1: Zelftest VNG	39
	Bijlage 2: Respondenten	41



1 Inleiding

1.1 Cliëntondersteuning

Elke gemeente in Nederland heeft de wettelijke taak om haar burgers onafhankelijke cliëntondersteuning (OCO) aan te bieden. Deze cliëntondersteuning omvat onafhankelijke ondersteuning met informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van alle levensgebieden ('levensbreed') van burgers:

- maatschappelijke ondersteuning,
- preventieve zorg,
- zorg,
- jeugdhulp,
- onderwijs,
- welzijn,
- wonen,
- werk en inkomen.

De OCO is vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), maar heeft niet alleen betrekking op ondersteuning die vanuit de Wmo wordt bekostigd. Ook op het gebied van de Jeugdwet, Participatiewet, Wet sociale werkvoorziening (WSW), Zorgverzekeringswet (Zvw) en bij aanvragen voor de Wet langdurige zorg (Wlz) kunnen burgers een beroep doen op de OCO. De cliëntondersteuning kan ook (deels) op informele wijze gebeuren, bijvoorbeeld door vrijwilligers en ervaringsdeskundigen.

De volgende belangrijke randvoorwaarden bij het aanbieden van OCO zijn de zijn in de Wmo 2015 beschreven:

- Er zijn voor de cliënt geen kosten aan verbonden en er is geen indicatie of toewijzing nodig,
- De ondersteuning is er op alle levensgebieden,
- De ondersteuning is onafhankelijk van de gemeente en aanbieders, dit betekent dat het belang van de cliënt voorop staat,
- De cliënt en zijn mantelzorger worden door de gemeente gewezen op de mogelijkheden voor cliëntondersteuning.

Verder is in de wet beschreven dat gemeenten in hun verordening moeten opnemen welke eisen zij stellen aan de kwaliteit van voorzieningen, waaronder de kwaliteit van beroepskrachten. Daarnaast is de eis voor inspraak van burgers en cliënten bij de uitvoering van de Wmo ook op de cliëntondersteuning van toepassing.

1.2 Aandachtspunten uit de praktijk

De OCO wordt door gemeenten op verschillende wijzen aangeboden. Sommigen zijn verbonden aan wijkteams, er zijn verschillende vormen van formele- en informele ondersteuning en de ondersteuners zijn verbonden aan of afkomstig van verschillende organisaties op het gebied van zorg en welzijn.

Uit een onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Movisie van 2016, bleken enkele aandachtspunten, op de volgende gebieden:

- De onafhankelijkheid van de ondersteuners,



- Het waarborgen van voldoende diversiteit om ondersteuning te bieden voor alle levensgebieden,
- Het samenspel tussen formele- en informele cliëntondersteuners,
- Het bereik en de bekendheid bij de bevolking.

Mede ingegeven door de bovenstaande aandachtspunten, concludeert de VNG dat de cliëntondersteuning nog complex is en de burgers er nog te weinig gebruik van maken. Om gemeenten te helpen de cliëntondersteuning te verbeteren, heeft VNG een handreiking opgesteld en een zelftest ontwikkeld om te toetsen of de OCO is geregeld conform de Wmo 2015. Deze zelftest is opgenomen in bijlage 1 en gebruiken we bij het beoordelen van het beleid van de gemeente ten aanzien van de OCO als analysekader.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Als input voor het nieuwe ontwerp van de OCO vanaf 2021 vraagt de Rekenkamercommissie Zoetermeer om een onderzoek dat de gemeenteraad inzicht geeft in de doelen, het kader en de resultaten van OCO in Zoetermeer. Hieruit moeten ook aanbevelingen volgen voor de doorontwikkeling van de OCO.

De hoofdvraag voor het onderzoek is de volgende¹:

Hoe effectief en efficiënt is de onafhankelijke cliëntondersteuning in Zoetermeer?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, hanteren wij de onderstaande deelvragen. Deze zijn gebaseerd op de deelvragen die de Rekenkamercommissie zelf al had geformuleerd in de offerteaanvraag met enkele nadere uitsplitsingen en specificering.

Beleidsreconstructie

In de onderstaande vragen gaat het om het achterhalen van de beleidstheorie, de wijze waarop het beleid is ontworpen en de beleidscyclus, met daarin ook de rol van de raad bij zowel de beleidsontwikkeling en -uitvoering.

1. Welk beleid is er door de gemeente geformuleerd ten aanzien van de inrichting van de OCO?
2. Hoe wordt er in het beleidsplan vormgegeven aan de wettelijke vereisten? Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar:
 - Onafhankelijkheid
 - Levensbreedheid²
 - Toegankelijkheid
 - Informatieplicht van gemeente
 - Kwaliteit en evaluatie
 - Inspraak van burgers
3. Welke doelen zijn er bij de subsidieverlening door de gemeente gesteld ten aanzien van de OCO?
4. Welke kaders heeft de raad meegegeven (ook financieel)?
5. Hoe wordt de raad over de uitvoering van de OCO geïnformeerd?

¹ Wij hebben het aspect efficiency toegevoegd aan de centrale onderzoeksvraag, omdat dit ook een prominent onderdeel uitmaakt van de door de Rekenkamercommissie voorgestelde deelvragen.

² Levensbreed betekent dat de hulpvraag van de cliënt zoveel mogelijk integraal en domeinoverstijgend moet worden bekeken. Dit betekent dat de cliëntondersteuning zich niet alleen richt op de Wmo, maar ook op de Jeugdwet, Participatiewet, WSW en Zorgverzekeringswet.



Huidige uitvoeringspraktijk (effectiviteit)

De onderstaande vragen gaan over de wijze waarop het beschreven beleid op dit moment in de praktijk wordt uitgevoerd.

6. Op welke wijze geeft de gemeente invulling aan alle wettelijke vereisten in het OCO-beleid?
7. Welke partijen zijn betrokken bij de OCO en welke meerwaarde bieden partijen?
8. Hoe tevreden zijn alle stakeholders met de huidige werkwijze van de OCO? Daarbij worden de volgende stakeholders onderscheiden:
 - Beleidsverantwoordelijken namens de gemeente
 - Bestuurders
 - Gemeenteraad
 - Inwoners
 - Cliëntondersteuners
9. Worden de door de gemeente gestelde doelen op het gebied van OCO bereikt? (c.q. hoe is de effectiviteit van de partijen en de uitvoering van het beleid te beoordelen?)

Financieel (efficiency)

De volgende vragen hebben betrekking op de financiële aspecten van de OCO, met daarbij ook de vraag naar efficiency.

10. Hoe is de financiering van de OCO vormgegeven? Hoe is deze opdrachtverstrekking verlopen en waarop is de financiering gebaseerd?
11. In hoeverre is er sprake van schotten tussen verschillende financieringsvormen en is ont-schotting wenselijk en/of mogelijk?
12. Hoe vindt financiële verantwoording plaats en hoe hangt deze samen met het behalen van beleidsdoelstellingen?
13. Hoe vindt toezicht op financiële ontwikkelingen plaats door de gemeente en de raad?
14. In hoeverre is de uitvoering van de OCO als 'efficiënt' te beoordelen, en is er een nadere efficiëncyslag mogelijk?

Toekomst

In 2019 wordt een nieuw systeem van gebiedsgerichte ondersteuning ontworpen. De OCO maakt hier onderdeel van uit. Ten aanzien van deze toekomstige ontwikkelingen is de volgende vraag geformuleerd, die mede wordt gebaseerd op de conclusies ten aanzien van de effectiviteit en efficiency van de OCO:

15. Welke randvoorwaarden zijn nodig om gebiedsgerichte OCO tot een succes te maken?

1.4 Onderzoekopzet

Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

Deskresearch

Het onderzoek is gestart met de deskresearch dat als doel heeft inzicht te krijgen in het beoogde beleid en de manier waarop het beleid is vastgelegd in formele stukken en afspraken met ZoSamen. Op basis van de deskresearch is een beleidsreconstructie gemaakt en zijn de checklists voor de interviews opgesteld. Documenten die onder andere bij de deskresearch zijn gebruikt, zijn:

- Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 'Zorg in Zoetermeer voor elkaar' 2015
- Jaarverslagen van ZoSamen 2016, 2017 en 2018
- Subsidiebeschikkingen ZoSamen 2015, 2016, 2017 en 2018
- Rapportage Sociaal Domein 'Zicht houden' 2017
- Cliëntervaring Wmo Gemeente Zoetermeer 2018

Persoonlijke interviews



De interviews met betrokkenen hadden ten doel meer inzicht te krijgen in de huidige uitvoeringspraktijk van de cliëntondersteuning. Er is gesproken met:

- de managers van MEE en Palet Welzijn
- vier cliëntondersteuners van MEE en Palet Welzijn
- de wethouder zorg, welzijn, sport en verenigingen
- een vertegenwoordiging van de gemeenteraad (5 personen)
- een Wmo-consulent van de gemeente Zoetermeer
- de netwerkregisseur sociaal domein gemeente Zoetermeer

Een lijst met de namen van de geraadpleegde personen is opgenomen in bijlage 2.

Raadpleging burgerpanel

In mei 2019 heeft Panteia een paar vragen voorgelegd aan de leden van het Panteia-burgerpanel met inwoners van Zoetermeer, om deelnemers te kunnen selecteren voor deelname aan groepsgesprekken over de cliëntondersteuning. Van de 1.097 deelnemers aan dit panel, hebben 240 personen de vragen beantwoord. Dit is een respons van 22%. Deze screening geeft informatie over de bekendheid en het gebruik van de cliëntondersteuning onder panelleden.

In juni 2019 is een groepsgesprek gehouden met 4 personen uit Zoetermeer, die in de afgelopen 2 jaar een Wmo-aanvraag hebben gedaan voor een familielid. Deze personen hadden geen gebruik gemaakt van cliëntondersteuning, maar hadden wel meer ondersteuning willen hebben bij hun aanvraag. Het was de bedoeling om ook een groepsgesprek te houden met inwoners van Zoetermeer die wel gebruik hadden gemaakt van cliëntondersteuning. Door het kleine aantal personen met ervaring met de cliëntondersteuning, in combinatie met praktische knelpunten bij de respondenten, bleek dit echter niet mogelijk.

Groepsgesprek GGZ-doelgroep

In juni 2019 is Panteia aanwezig geweest bij de cliëntenklankbordgroep (O)GGZ. De netwerkregisseur sociaal domein Zoetermeer was uitgenodigd bij de klankbordgroep om uitleg te geven over de huidige en toekomstige situatie met betrekking tot de onafhankelijke cliëntondersteuning. In dit gesprek zijn naast de uitleg verschillende ervaringen, wensen en verwachtingen met betrekking tot de cliëntondersteuning ter sprake gekomen. Aan het gesprek namen 6 personen deel vanuit verschillende cliëntenraden en 3 medewerkers vanuit de gemeente.



2 Beleidsreconstructie

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijven we de wijze waarop de onafhankelijke cliëntondersteuning (OCO) in Zoetermeer is georganiseerd. Ten eerste komt de ontstaansgeschiedenis aan bod, waarbij we het beginpunt en de ontwikkelingen sinds die tijd beschreven. Vervolgens gaan we in op de vraag hoe er in het beleidsplan vorm wordt gegeven aan de wettelijke vereisten met betrekking tot de OCO. Daarna gaan we in op de doelen die de gemeente ten aanzien van de OCO heeft gesteld. Ten slotte beschrijven we welke kaders de raad heeft meegegeven en hoe de raad wordt geïnformeerd over de uitvoering van de OCO. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de deskresearch en raadpleging van betrokkenen bij de gemeente en OCO.

Dit hoofdstuk beschrijft vooral wat er in het beleid van de gemeente Zoetermeer is vastgelegd over de OCO. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de uitvoeringspraktijk met hoe het gestelde beleid omtrent de OCO in de praktijk wordt uitgevoerd.

2.2 Ontstaansgeschiedenis

Sinds de ingang van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 zijn gemeenten wettelijk verplicht onafhankelijke cliëntondersteuning aan te bieden. Op 1 januari 2015 heeft de rijksoverheid het budget waarmee cliëntondersteuning werd bekostigd overgedragen aan de gemeenten. Om continuïteit in de cliëntondersteuning te waarborgen, heeft men in Zoetermeer afgesproken om MEE te contracteren voor 2015. MEE vervulde deze rol namelijk van oudsher al cliënten in de gehandicaptenzorg.³ Aanvullend waren er in de gemeente Zoetermeer voor dat jaar nog subsidieafspraken van toepassing voor de activiteiten van de ouderenadviseurs Palet Welzijn en de mantelzorgondersteuning van ZoSamen.⁴ Het lag daarmee voor de hand om deze partijen via een subsidie gezamenlijk de OCO uit te laten voeren.⁵

Per 1 januari 2016 werd het samenwerkingsverband ZoSamen als uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk en het aanspreekpunt voor het organiseren van de OCO. Hiervoor werd gekozen om versnippering te voorkomen en om de samenwerking tussen Palet Welzijn en MEE te versterken.⁶ De vindbaarheid van OCO kon worden vergroot wanneer de huidige aanbieders Palet Welzijn en MEE zouden gaan samenwerken.⁷ OCO werd daarmee taak van ZoSamen, dat tot die tijd alleen vrijwilligers- en mantelzorgondersteuning aanbood.⁸

Buiten het feit dat de uitvoering van de OCO in 2016 bij ZoSamen werd belegd, zijn er inhoudelijk geen grote veranderingen in de cliëntondersteuning geweest. Het huidige model lijkt sterk op de dienstverlening uit 2015 en de dienstverlening die de organisaties voor 2015 uitvoerden. De vorm is enkel verfijnd.⁹

³ Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015, p. 28

⁴ Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015, p. 29

⁵ Antwoorden Wethouder

⁶ Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015, p. 29

⁷ Antwoorden Wethouder

⁸ Raadsvoorstel Procesvoorstel samenspraak vrijwilligers-, mantelzorg- en cliëntondersteuning, p. 1

⁹ Gesprek netwerkregisseur gemeente Zoetermeer.



2.3 Wettelijke eisen ten aanzien van OCO in de beleidsstukken

De onafhankelijke cliëntondersteuning wordt in de wet als volgt gedefinieerd:

Definitie in de Wmo (Artikel 1.1.1. van de Wmo 2015): "Onafhankelijke ondersteuning met informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen."

Deze ruime definitie die voor OCO in de Wmo 2015 wordt gehanteerd, geeft gemeenten de ruimte om OCO zelf vorm te kunnen geven en aan te laten sluiten bij de lokale praktijk. Om te toetsen of de aanpak die gemeenten hebben gekozen voldoet aan de eisen van de wet, heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2015 de 'zelftest cliëntondersteuning voor gemeenten' ontwikkeld. De zelftest gaat in op het beleidsplan waarin OCO moet zijn beschreven, de onafhankelijkheid van OCO, of OCO levensbreed is, of de gemeente voldoet aan de informatieplicht, of de gemeente eisen heeft gesteld aan de kwaliteit van OCO en of er inspraak is vanuit cliënten en vertegenwoordigers (zie bijlage 1).¹⁰ Aan de hand van deze onderdelen uit de zelftest zullen wij het de aanpak van OCO in de gemeente Zoetermeer beschrijven.

Beleidsplan

In de wet is bepaald dat gemeenten periodiek een beleidsplan moeten vaststellen waarin onder meer wordt beschreven wat de beleidsvoornemens zijn van het college met betrekking tot het aanbieden van algemene voorzieningen. Aangezien OCO één van de algemene voorzieningen is die de gemeenten verplicht moeten aanbieden, moet in het beleidsplan worden beschreven hoe de gemeente OCO in heeft gericht.¹¹

De gemeente Zoetermeer heeft in het Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp van 2015 beschreven hoe men de OCO inricht. In het beleidsplan is aangegeven hoe OCO tot stand is gekomen, wat de functie is van OCO en welke organisaties OCO uitvoeren. Met betrekking tot de wettelijke vereisten, worden in dit beleidsplan de volgende punten genoemd:

- OCO draagt bij aan zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie;
- de ondersteuning met informatie, advies en algemene ondersteuning moet een zo integraal mogelijke dienstverlening zijn;
- de ondersteuning betreft de maatschappelijke ondersteuning, (preventieve) zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen;
- het belang van de betrokkene is het uitgangspunt;
- de onafhankelijkheid van de cliëntondersteuner is gewaarborgd;
- de cliënt heeft recht op een andere ondersteuner bij twijfel aan de objectiviteit;
- de cliëntondersteuning is ook beschikbaar voor aanvragers van een persoonsgebonden budget en voor mantelzorgers met het oog op verlichting van de draaglast van mantelzorgers; en
- de cliëntondersteuning wordt vormgegeven als algemene voorziening, wat betekent dat het vrij inzetbaar en toegankelijk voor iedere inwoner is.¹²

Dit betekent dat de vereisten allen worden genoemd, maar wel op zeer beknopte wijze. Er is niet expliciet beschreven hoe de cliëntondersteuning in de praktijk wordt vormgegeven en op welke wijze de vormgeving bijdraagt aan het daadwerkelijk voldoen aan de wettelijke vereisten.

¹⁰ Zelftest cliëntondersteuning voor gemeenten 2015

¹¹ Zelftest cliëntondersteuning voor gemeenten 2015, p. 3

¹² Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015, p. 28



Onafhankelijkheid

De wet bepaalt dat de cliëntondersteuning onafhankelijk moet zijn. Dit houdt in dat:

- het belang van de cliënt altijd het uitgangspunt moet zijn;
- de cliënt het gevoel moet hebben dat de cliëntondersteuner naast hem staat en in de positie is om dienst belang te dienen;
- dat als de cliënt twijfelt aan de objectiviteit van de cliëntondersteuner, hij de gemeente hierop mag wijzen en een andere cliëntondersteuner toegewezen moet krijgen wanneer de cliënt hierom vraagt;
- de cliëntondersteuner moet handelen in het belang van de cliënt vanuit professionele autonomie, vergelijkbaar met sociaal raadslieden, maatschappelijk werkers en ouderenadviseurs; en
- dat degene die cliëntondersteuning aanbiedt niet dezelfde persoon kan zijn als degene die beslist over de toewijzing van een maatwerkvoorziening.¹³

Zoals aangegeven, is in het Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp van 2015 beschreven dat het belang van de betrokkene het uitgangspunt is, dat de onafhankelijkheid van de cliëntondersteuner is gewaarborgd en dat de cliënt recht heeft op een andere ondersteuner bij twijfel aan de objectiviteit. Tevens is in het beleidsplan beschreven dat de onafhankelijkheid van de cliëntondersteuner moet worden geborgd door middel van de professionele autonomie van de cliëntondersteuner, welke vergelijkbaar is met functionarissen in de positie van sociale raadslieden en maatschappelijk werkers.¹⁴ In de beschikkingen van de jaarlijkse subsidie voor 2015 en 2016 heeft de gemeente als voorwaarde gesteld aan ZoSamen dat zij in hun tussentijdse rapportage en het jaarverslag over 2015 en 2016 moeten uitleggen hoe de onafhankelijkheid van de cliëntondersteuner binnen de organisatie is gewaarborgd.¹⁵¹⁶ In latere jaren is deze voorwaarde niet opgenomen in de beschikkingen.

Hoewel in alle subsidiebeschikkingen van 2015 tot en met 2019 staat dat de cliëntondersteuning onafhankelijk moet zijn, wordt dit enkel in de subsidiebeschikking voor 2019 geconcretiseerd. In deze subsidiebeschikking is opgenomen dat de onafhankelijke cliëntondersteuner zelf geen begeleiding, hulp of zorg aan cliënten mag aanbieden om overlap met andere hulpverleners in het sociaal domein te voorkomen en onafhankelijk te blijven.¹⁷ De gemeente benadrukt dat dit in eerdere jaren wel steeds is besproken met ZoSamen.

Levensbreed

De cliëntondersteuning is gericht op het verkrijgen van ondersteuning op alle levensgebieden ('levensbreed') en moet beschikbaar zijn voor alle inwoners die daar behoefte aan hebben. De hulpvraag van de cliënt moet daarbij zoveel mogelijk integraal en domeinoverstijgend worden bekeken. Dit betekent dat de cliëntondersteuning zich niet alleen richt op de Wmo, maar ook op de Jeugdwet, Participatiewet, WSW en Zorgverzekeringswet. De cliëntondersteuning vanuit de Wmo strekt tot aan de indicatiestelling in het kader van de Wlz en eindigt op het moment dat een cliënt een Wlz-indicatie ontvangt. Dat de cliëntondersteuning levensbreed moet zijn, betekent niet dat alle cliëntondersteuners op alle levensgebieden deskundig moeten zijn, maar wel dat de cliëntondersteuner de problemen op diverse levensgebieden in samenhang kan bezien en waar nodig specifieke expertise erbij kan betrekken.¹⁸

Dat de OCO in Zoetermeer levensbreed moet zijn, is in ieder geval opgenomen in de subsidiebeschikking en voor 2017 en 2019¹⁹. In deze beschikkingen is beschreven dat het niet

¹³ Zelftest cliëntondersteuning voor gemeenten 2015, p. 4

¹⁴ Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015, p. 28

¹⁵ Beschikking jaarlijkse subsidie 2015, p. 1

¹⁶ Herziene beschikking jaarlijkse subsidie 2016, p. 8

¹⁷ Beschikking subsidie mantelzorg-, vrijwilligers- en onafhankelijke cliëntondersteuning 2019, p. 2

¹⁸ Zelftest cliëntondersteuning voor gemeenten 2015, p. 5

¹⁹ In het tussenliggende jaar 2018 was dit niet expliciet in de subsidiebeschikking opgenomen.



uitmaakt op welk levensgebied de hulpvraag van de cliënt zich voordoet. De cliënt moet met zijn vraag altijd bij de cliëntondersteuner terecht kunnen.^{20 21} In de subsidiebeschikking van 2018 is dit niet benoemd.

De VNG geeft in de zelftest expliciet aan dat de cliëntondersteuning beschikbaar moet zijn voor alle inwoners die daar behoefte aan hebben.²² De gemeente Zoetermeer heeft dit uitgangspunt aangehouden bij het beleidskader Wmo en Jeugdhulp 2015, waarin is vermeld dat cliëntondersteuning voor iedereen beschikbaar is.²³ In de doelen van OCO voor 2019 beschrijft de gemeente dat hoewel OCO toegankelijk moet zijn voor alle inwoners van Zoetermeer, de uitvoering zich (in overleg met de gemeente) echter vooral richt op kwetsbare groepen in de samenleving.²⁴ Wat de gemeente verstaat onder kwetsbare burgers is verder niet gespecificeerd en op welke wijze OCO moet omgaan met overige inwoners is verder niet gespecificeerd.

Toegankelijkheid

In de wet is OCO gedefinieerd als algemene voorziening. Dit betekent dat er voor de toegang tot cliëntondersteuning geen indicatie of toewijzing nodig is, aangezien alle inwoners er gebruik van moeten kunnen maken. Tevens moet de OCO gratis zijn en vormt OCO daarmee een uitzondering op de algemene voorzieningen waarvoor de gemeente sinds de Wmo 2015 een eigen bijdrage mogen vragen.²⁵

In lijn met de wet, heeft de gemeente in het Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp beschreven dat de cliëntondersteuning is vormgegeven als algemene voorziening, die vrij inzetbaar en toegankelijk is voor iedere inwoner.²⁶ Dat de OCO gratis is, wordt bevestigd in de Wmo-verordening Zoetermeer 2015.²⁷

Informatieplicht

In de wet is benoemd dat inwoners voorafgaand aan een onderzoek in het kader van de Wmo gewezen moeten worden op de mogelijkheid van gratis onafhankelijke cliëntondersteuning. Volgens de VNG ligt het echter voor de hand inwoners ook te wijzen op deze mogelijkheid wanneer inwoners contact zoeken met de gemeente met een vraag op een ander levensgebied, zoals werk en inkomen of jeugdhulp.²⁸

In het Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp van 2015 is niet aangegeven op welke wijze de gemeente inwoners informeert over de OCO.²⁹ Ook de gemeente geeft in een gesprek aan niet te hebben vastgelegd op welke wijze inwoners worden geïnformeerd over de beschikbaarheid van OCO. Ondanks dat dit niet is vastgelegd, informeren zij de inwoners wel over het bestaan van OCO, namelijk op de Gemeentesite, de Zoetermeerwijzer (digitale sociale kaart) en in de gemeentelijke uitnodigingsbrieven voor het keukentafelgesprek. Hieruit blijkt dat de actieve benadering vanuit de gemeente enkel gericht is op inwoners die een melding doen van een behoefte aan Wmo-ondersteuning, maar dat de informatie met betrekking tot de OCO wel voor alle inwoners beschikbaar is.

De gemeente heeft ZoSamen (als geheel) in de subsidiebeschikkingen voor 2017 en 2018 opgedragen op aansprekende wijze richting Zoetermeerse inwoners en professionals te

²⁰ Beschikking subsidie voor het jaar 2017 ZoSamen, p. 7

²¹ Beschikking subsidie mantelzorg-, vrijwilligers- en onafhankelijke cliëntondersteuning 2019, p. 2

²² Zelftest cliëntondersteuning voor gemeenten 2015, p. 4

²³ Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015, p. 71

²⁴ Beschikking subsidie mantelzorg-, vrijwilligers- en onafhankelijke cliëntondersteuning 2019, p. 8

²⁵ Zelftest cliëntondersteuning voor gemeenten 2015, p. 6

²⁶ Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015, p. 28

²⁷ Wmo-verordening Zoetermeer 2015

²⁸ Zelftest cliëntondersteuning voor gemeenten 2015, p. 6

²⁹ Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015



communiceren, met als ambitie dat 70% van de ondervraagden bekend is met ZoSamen en de dienstverlening van ZoSamen.³⁰ In de beschikking voor 2018 wordt specifiek als verwacht resultaat beschreven dat ZoSamen werkt aan de positionering in het Forum en een actuele en interactieve website krijgt.³¹ In de beschikking voor 2019 heeft deze prestatie plaatsgemaakt voor de prestatie om zichtbaar en vindbaar te zijn voor inwoners en als uitvoerende partijen eenduidig te communiceren over OCO richting de cliënt.³²

Kwaliteit en evaluatie

De wet bepaalt dat gemeenten in hun verordening moeten opnemen welke eisen zij stellen aan de kwaliteit van voorzieningen, waaronder de deskundigheid van beroepskrachten. Dit betreft zowel algemene als maatwerkvoorzieningen. Tevens bepaalt de wet dat aanbieders verplicht zijn ondersteuning te leveren die van goede kwaliteit is. Dit betekent dat de ondersteuning ten minste het volgende moet inhouden: de voorziening moet veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht worden aangeboden; de voorziening moet verstrekt worden in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard van de sector zelf; en de voorziening moet verstrekt worden met inachtneming van de rechten van de cliënt. Ook deze bepalingen zijn van toepassing bij zowel aanbieders van maatwerkvoorzieningen als aanbieders van algemene voorzieningen.³³

De gemeente heeft geen eisen vastgelegd aan de deskundigheid van de beroepskrachten die de cliëntondersteuning op zich nemen. Wel geeft de gemeente in het beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015 aan dat de cliëntondersteuners werken vanuit hun professionele autonomie in het belang van de inwoner.³⁴ Waar de gemeente wel specifieke eisen voor hebben vastgelegd, is aan de hulp die de cliëntondersteuners moeten bieden, op welke manier zij dit moeten doen en wat het resultaat en het gewenste effect is. Deze kwaliteitseisen overlappen met de gestelde doelen en behandelen we daarom in de volgende paragraaf.

Inspraak

In de Wmo verordening moet door de gemeente worden aangegeven op welke wijze zij cliënten en hun vertegenwoordigers betrekken bij de uitvoering van de Wmo. Het gaat om zowel gevraagd en ongevraagd advies met betrekking tot het beleid en regelgeving en het doen van een eigen voorstel. Deze betrokkenheid geldt ook voor de cliëntondersteuning, die deel uitmaakt van de Wmo.³⁵

In het Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015 is beschreven dat er sprake is van cliëntparticipatie vanuit de Wmo-raad, Zorgvragersraad en Begeleidingscommissie WZI op het gebied van de Wet werk en bijstand. Deze gremia geven gevraagd en ongevraagd advies over het beleid en de uitvoering van de voor hen relevante domeinen. In het beleidsplan is tevens beschreven dat het de ambitie is om te komen tot één adviesraad voor Wmo en Jeugdhulp.³⁶ Op dit moment is binnen de gemeente Zoetermeer de Adviesraad Sociaal Domein actief die gevraagd en ongevraagd advies geeft aan het college van burgemeester en wethouders op het gebied van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet.³⁷

³⁰ Beschikking subsidie voor het jaar 2017 ZoSamen, p. 5

³¹ Beschikking subsidie voor mantelzorg-, vrijwilligers- en cliëntondersteuning 2018, p. 6

³² Beschikking subsidie mantelzorg-, vrijwilligers- en onafhankelijke cliëntondersteuning 2019, p. 2

³³ Zelftest cliëntondersteuning voor gemeenten 2015, p. 7

³⁴ Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015, p. 68

³⁵ Zelftest cliëntondersteuning voor gemeenten 2015, p. 7

³⁶ Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015, p. 51

³⁷ https://www.zoetermeer.nl/inwoners/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo_47408/item/adviesraad-sociaal-domein_90466.html



Naast de inspraak via de Adviesraad Sociaal Domein probeert de gemeente ook op andere wijzen de inwoners te betrekken bij de uitvoering van de Wmo. In 2017 heeft de gemeenteraad het college gevraagd om te onderzoeken in hoeverre het ondersteuningsaanbod van ZoSamen voldoet aan de huidige vraag. Omdat het sociaal domein dynamisch is en de maatschappelijke ondersteuningsvraag kan veranderen, heeft de gemeente besloten in samenspraak met verschillende actoren vraag en aanbod opnieuw af te stemmen. Aan de hand van een digitale enquête, bijeenkomsten en gesprekken hoopt de gemeente de maatschappelijke vraag op het gebied van vrijwilligers-, mantelzorg- en cliëntondersteuning op te halen; dienstverlening te creëren die beter aansluit op de vraag en verwachting van de maatschappij; en draagvlak te creëren voor de hernieuwde dienstverlening. De deelnemers aan de samenspraak zijn vrijwilligers, mantelzorgers, cliënten, geïnteresseerde inwoners, raads- en commissieleden, Adviesraad voor het sociaal domein en betrokken organisaties en professionals.³⁸

2.4 Gestelde doelen

Aanvullend op de kaders in beleidsplannen zijn er in de loop der jaren door de gemeente verschillende doelen opgesteld voor de OCO, die in de subsidiebeschikking werden vastgelegd. Een aantal doelen was constant, maar een deel van de doelen waren in de loop der jaren aan verandering onderhevig. In deze paragraaf beschrijven we per jaar wat de gestelde doelen waren en welke veranderingen er van jaar op jaar in de doelen optraden.

Doelen 2015

In 2015, bij de start van OCO vanuit de huidige wet, zijn er voor de cliëntondersteuning (door stichting MEE) vier functies en daarbij horende doelen beschreven die deel uitmaken van de cliëntondersteuning.³⁹ Deze functies zijn:

- *Preventie functie*
Activiteiten die bijdragen aan het versterken van de eigen kracht en het eigen netwerk, een effectief trainings- en cursusaanbod en het geven van informatie, advies en voorlichting.
- *Toegangsfunctie*
Scherpe vraagverduidelijking naar de mogelijkheden van kwetsbare burgers. En cliëntondersteuning beschikbaar stellen bij de toegang van onder meer Wmo, Jeugdwet en Participatiewet.
- *Ondersteunende functie*
Vrij toegankelijke en lichte vorm van ondersteuning. Het bestaat uit het helpen organiseren van kwetsbare burgers bij het inrichten van hun leven (Begeleiding).
- *Specialistische functie*
De gedragsdeskundigen van Stichting MEE zullen samen met de deskundigen van BJZ⁴⁰ onderdeel vormen van de 'Specialistenpool' die in subregionaal verband gaan functioneren. Het doel hiervan is het ondersteunen van het 'toegangsteam' en professionals uit wijkteams met kennis en expertise.

Daarnaast zijn in de beschikking van de subsidie voor 2015 verplichtingen opgenomen die betrekking hebben op de OCO:

- OCO moet zijn gepositioneerd aan de voorkant van het continuüm van zorg en ondersteuning aan kwetsbare burgers;
- OCO moet in Zoetermeer gebiedsgericht worden georganiseerd;
- Stichting MEE moet in 2015 met andere maatschappelijke organisaties en de gemeente meewerken aan een integraal aanbod van OCO;

³⁸ Raadsvoorstel Procesvoorstel samenspraak vrijwilligers-, mantelzorg-, en cliëntondersteuning 2017

³⁹ Beschikking jaarlijkse subsidie 2015, p. 4

⁴⁰ Bureau Jeugdzorg



- OCO moet, indien nodig, ingezet kunnen worden bij professionals in de Jeugdzorg;
- de huidige cliëntondersteuning aan GGZ cliënten moet in samenspel met informele ondersteuners verder worden ontwikkeld;
- er vindt kennisoverdracht plaats aan medewerkers die uitvoering geven aan de Participatiewet, met betrekking tot het vroegtijdig herkennen van de doelgroep;
- door middel van registratie wordt zichtbaar hoe vaak, op welke wijze en met hoeveel FTE de coördinatie van Integrale Vroeghulp is uitgevoerd; en
- door middel van registratie is MEE in staat om signalen van betekenis zowel op cliëntniveau als op macroniveau te bundelen, te analyseren en deze te delen met relevante partners.

Doelen 2016

Sinds januari 2016 wordt OCO uitgevoerd door Palet Welzijn en Stichting MEE vanuit het samenwerkingsverband ZoSamen. De subsidiebeschikking is vanaf 2016 daarom gericht op ZoSamen in zijn geheel. In de subsidiebeschikking voor 2016 beschrijft de gemeente het belang te zien van OCO, omdat OCO (kwetsbare) inwoners helpt hun zelfredzaamheid en participatievermogen te vergroten. Een doel dat ook in het Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015 is beschreven.⁴¹

Bij de te leveren prestaties worden opnieuw de verschillende functies genoemd die volgens de gemeente onderdeel uitmaken van OCO. Opvallend is dat de *specialistische functie*, zoals beschreven in de beschikking voor 2015, in de beschikking van 2016 niet meer wordt genoemd. OCO lijkt vanaf dat moment dus te bestaan uit de preventieve functie, toegangsfunctie en ondersteunende functie.⁴² Ook in de verplichtingen of te leveren prestaties hebben wijzigingen plaatsgevonden. Hoewel alle eerder genoemde verplichtingen, behalve de inmiddels voltooide verplichting om mee te werken aan een integraal aanbod, in het kader van OCO nog worden genoemd, zijn er andere te leveren prestaties aan toegevoegd.

De focus van de te leveren prestaties, lijkt voor 2016 met name gericht te zijn op het versterken van het samenwerkingsverband ZoSamen en het netwerk van ZoSamen met (vrijwilligers) organisaties. Zo moet de expertise van ZoSamen op het gebied van OCO breed worden gedeeld binnen het netwerk; moet ZoSamen innoveren, meedenken en uitvoeren van landelijke en/of lokale beleidsvoorstellen rondom o.a. OCO; moeten ZoSamen samenwerken in één netwerk rondom informele zorg, bestaande uit o.a. OCO; moet ZoSamen het netwerk rondom informele zorg uitbouwen, door (vrijwilligers)organisaties die actief zijn in het sociaal domein, bij het netwerk van ZoSamen te betrekken; en moeten ZoSamen vraag en aanbod rondom (in)formele zorg, hulp en ondersteuning matchen.⁴³

Doelen 2017

Ook in 2017 worden de doelen voor OCO aangepast. Een aandachtspunt voor 2017 lijkt te zijn dat OCO, zowel door ZoSamen als door inwoners en professionals, wordt verward met de functie van zorgcoördinator. Twee verplichtingen die in dit kader worden gesteld, zijn:⁴⁴

- ZoSamen moet de dienst cliëntondersteuning explicieter maken voor inwoners en professionals, zodat de kans op discussie over de rol en functie van MEE wordt geminimaliseerd en verwarring met het begrip zorgcoördinatie wordt voorkomen.
- ZoSamen moet in het kader van cliëntondersteuning geen zorgcoördinatie uitvoeren.

Daarnaast heeft de gemeente in de subsidiebeschikking voor 2017 nog steeds aandacht voor het versterken van het samenwerkingsverband ZoSamen, door ZoSamen te wijzen op

⁴¹ Herziene beschikking jaarlijkse subsidie 2016, p. 2

⁴² Herziene beschikking jaarlijkse subsidie 2016, p. 6

⁴³ Herziene beschikking jaarlijkse subsidie 2016, p. 6-8

⁴⁴ Beschikking subsidie voor het jaar 2017 ZoSamen, p. 2



de verplichting een eenvormige organisatie te zijn met één aanspreekpunt dat efficiënt en effectief werkt en door het op te dragen functieprofielen te ontwikkelen en communiceren naar inwoners en netwerkpartijen. ZoSamen krijgt als opdracht een fysiek en digitaal portaal te vormen voor inwoners die hulp willen krijgen of bieden en om op aansprekende wijze te communiceren richting Zoetermeerse inwoners. Daarnaast wordt ZoSamen gewezen op de taak om gemeenten, organisaties, professionals en inwoners gevraagd en ongevraagd te adviseren op het gebied van informele hulp en ondersteuning.⁴⁵

Wat betreft de op OCO gerichte te leveren prestaties, worden de volgende punten genoemd:⁴⁶

1. ZoSamen levert onafhankelijke cliëntondersteuning die in het belang is van de cliënt.
2. ZoSamen ondersteunt alle inwoners met een hulpvraag. Het maakt niet uit op welk levensgebied deze hulpvraag zich manifesteert.
3. ZoSamen helpt inwoners om hun hulpvraag te formuleren, zodat duidelijk wordt welke hulp zij nodig hebben.
4. ZoSamen zet waar mogelijk de inwoner in zijn eigen kracht, eventueel met hulp van het eigen netwerk of informele hulp.
5. ZoSamen regelt waar nodig dat een inwoner de benodigde professionele hulp, begeleiding of hulp krijgt. ZoSamen levert dit niet zelf.
6. ZoSamen vormt de schakel tussen informele en professionele hulp. ZoSamen is daarom goed op de hoogte van de Zoetermeerse sociale kaart.
7. ZoSamen heeft geregeld contact met wijkzorgnetwerken, toegangsteams (schuldhulpverlening, Wmo-team, Jeugdteam) om ontwikkelingen in het sociaal domein te bespreken en elkaar op de hoogte te houden.

Doelen 2018

In 2018 zijn opnieuw de doelen en te leveren prestaties voor OCO aangepast. Voor 2017 was ZoSamen opgedragen een fysiek en digitaal portaal te vormen. Deze te leveren prestatie is voor 2018 niet meer van toepassing. Voor 2018 krijgt ZoSamen als taak om te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om te komen tot een registratiesysteem en moet ZoSamen hét expertisecentrum zijn op het gebied van mantelzorg-, vrijwilligers- en cliëntondersteuning. Als ambitie voor deze laatste te leveren prestatie wordt gesteld dat de dienstverlening door cliënten moet worden gewaardeerd met een 7.⁴⁷

Ook in de specifiek op OCO gerichte te leveren prestaties hebben ten opzichte van 2017 wijzigingen plaatsgevonden. Van de zeven eerder genoemde prestaties, is enkel de eerste doorgezet naar 2018. Deze en de overige te leveren prestaties zijn:⁴⁸

1. ZoSamen levert onafhankelijke cliëntondersteuning die in het belang is van de cliënt.
2. Eenduidige, integrale werkwijze door cliëntondersteuner ongeacht welke organisatie deze geeft.
3. Door de bundeling van expertise kunnen partners/professionals in (zorg) en welzijn bij ZoSamen terecht voor kennis, ervaring en vaardigheden op het gebied van informele en formele zorg.
4. Eén punt waar informatie over data en kengetallen binnenkomt m.b.t. cliëntondersteuning in Zoetermeer.
5. ZoSamen geeft mede uitvoering aan de werkagenda GGZ van de gemeente Zoetermeer. ZoSamen onderzoekt samenwerkingsverbanden met partners binnen de GGZ.

De voor 2017 benoemde opdracht van het formuleren van de hulpvraag en het in eigen kracht zetten van de cliënt komen overigens wel aan bod bij de te verwachten effecten. De

⁴⁵ Beschikking subsidie voor het jaar 2017 ZoSamen, p. 5

⁴⁶ Beschikking subsidie voor het jaar 2017 ZoSamen, p. 7

⁴⁷ Beschikking subsidie voor mantelzorg-, vrijwilligers- en cliëntondersteuning 2018, p. 6

⁴⁸ Beschikking subsidie voor mantelzorg-, vrijwilligers- en cliëntondersteuning 2018, p. 9



overige te leveren prestaties zoals vastgelegd voor 2017 zijn niet meer genoemd in de beschikking voor 2018.⁴⁹

Doelen 2019

Ten slotte zijn er ook voor 2019 nieuwe doelen opgesteld voor de OCO. De doelen voor 2019 luiden als volgt:⁵⁰

1. Onafhankelijke cliëntondersteuning verlenen aan de kwetsbare burger.
2. Delen van expertise over de doelgroep met partnerorganisaties.
3. Deelname aan alliantie financiële uitbuiting ouderen.
4. Kennis onder bewoners vergroten en netwerk vergroten.
5. Expertise inzetten regionale IVH (Integrale Vroeghulp)
6. Expertise inzetten in Veilig Verder Team

Hoewel deze doelen voor een groot deel overlap hebben met eerder gestelde doelen, zijn zij opnieuw herschreven, op een andere manier gestructureerd en zijn er doelen aan toegevoegd. Activiteiten of prestaties die niet onder de doelen worden genoemd, maar wel beschreven zijn in de beschikking zijn:⁵¹

- Minimaal 1.200 unieke cliënten zijn bereikt;
- minimaal 5.000 hulpvragen zijn beantwoord;
- informeren, adviseren en ondersteunen van de cliënt naar de meest passende vorm van hulp. Het maakt niet uit op welk levensgebied de hulpvraag van de cliënt zicht voordoet, hij kan met zijn vraag altijd bij de cliëntondersteuner terecht;
- verhelderen van de hulpvraag van de cliënt en zoeken naar eventuele verborgen hulpvragen. Zo krijgt de cliënt de hulpverlening die het best bij hem of haar past;
- toegankelijk zijn voor alle inwoners van Zoetermeer die een hulpvraag hebben. In de uitvoering richt OCO zich (in overleg met de gemeente) vooral op kwetsbare doelgroepen in de samenleving;
- zichtbaar en vindbaar zijn voor inwoners. Cliëntondersteuning kan maar hoeft niet locatiegebonden te zijn. Uitvoerende partijen communiceren hier eenduidig over richting de cliënt;
- onafhankelijk adviseren; en
- zelf geen begeleiding, hulp en zorg bieden aan cliënten om overlap met andere hulpverleners in het sociaal domein te voorkomen en onafhankelijk te blijven.

2.5 Gestelde kaders en wijze van informeren Gemeenteraad

In het Raadsvoorstel over een samenspraaktraject met betrekking tot de vrijwilligers-, mantelzorg- en cliëntondersteuning, is beschreven dat de ondersteuning van vrijwilligers, mantelzorgers en cliënten een verplichting is vanuit de Wmo 2015. Dit houdt in dat deze ondersteuning vanuit de Wmo-gedachte dient te worden vormgegeven. De ondersteuning moet daarom gericht zijn op het zelfredzaam houden en of maken van (kwetsbare) inwoners.⁵²

Tijdens het gesprek met enkele raads- en commissieleden, was bij de geraadpleegde personen niet bekend welke kwaliteitskaders er vanuit de gemeenteraad zijn meegegeven voor de OCO. Daarnaast gaven zij aan dat er op financieel gebied geen andere kaders zijn dat dan het daarvoor beschikbaar gekomen budget bij de decentralisatie voor de OCO wordt ingezet.

⁴⁹ Beschikking subsidie voor mantelzorg-, vrijwilligers- en cliëntondersteuning 2018, p. 3

⁵⁰ Beschikking subsidie mantelzorg-, vrijwilligers- en cliëntondersteuning 2019, p. 8

⁵¹ Beschikking subsidie mantelzorg-, vrijwilligers- en cliëntondersteuning 2019, p. 2

⁵² Raadsvoorstel Procesvoorstel samenspraak vrijwilligers-, mantelzorg- en cliëntondersteuning, p. 3



In het Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015 staat vermeld dat de raad in het eerste jaar van het nieuwe beleidsplan ieder kwartaal wordt geïnformeerd over de risico's en financiën.⁵³ Verdere informatie over de wijze van informeren is niet beschreven in het beleidsplan.

In de beschikkingen van de subsidie voor 2015 tot en met 2019 is beschreven dat er op grond van respectievelijk artikel 12 ASV-2011 en artikel 10 Asv-2016 bij het college een tussentijdse rapportage moet worden ingediend. In deze rapportage moet de voortgang van de activiteiten en de financiële gang van zaken in het eerste halfjaar en een prognose voor het tweede halfjaar worden beschreven. Daarnaast is vermeld dat op grond van respectievelijk artikel 17 ASV-2011 en artikel 13b Asv-2016 een aanvraag tot vaststelling van de subsidie moet worden ingediend bij het college. De aanvraag tot vaststelling bevat, vanaf 2017:

- een inhoudelijk verslag waaruit blijkt dat de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en de overeengekomen prestaties zijn geleverd en de aan subsidie verbonden verplichtingen zijn nagekomen.
- een financieel overzicht van de activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag);
- een balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop;
- een controleverklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk wetboek.

⁵³ Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp 2015, p. 64



3 Uitvoeringspraktijk en resultaten

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitvoeringspraktijk van de cliëntondersteuning in Zoetermeer. Daarmee bedoelen we de wijze waarop in de praktijk de cliëntondersteuning wordt uitgevoerd. We gaan daarbij in op de communicatie en, de toegang tot de cliëntondersteuning, de breedte van het takenpakket van de cliëntondersteuners en de afstemming met de gemeente. Vervolgens gaan we in op de resultaten van de cliëntondersteuning, met als belangrijke aspecten de realisatie van gemeentelijke doelen, de bekendheid en het bereik van de cliëntondersteuning en de tevredenheid van betrokkenen en de doelgroep over de huidige uitvoeringspraktijk. Aan het einde van het hoofdstuk gaan we in op de financiering en efficiency, oftewel de doelmatigheid, van de cliëntondersteuning.

3.1 Uitvoeringspraktijk

In Zoetermeer is de OCO op basis van een subsidie belegd bij ZoSamen, waarbij Palet Welzijn en MEE de cliëntondersteuning uitvoeren. Voor de decentralisaties boden MEE en Palet Welzijn diensten aan specifieke doelgroepen, namelijk mensen met een licht verstandelijke beperking, autisme, niet aangeboren hersenletsel of chronische beperkingen (MEE) en ouderen (Palet Welzijn). ZoSamen bedient een bredere doelgroep en biedt naast de cliëntondersteuning ook gerichte ondersteuning aan mantelzorgers en is een platform voor het bij elkaar brengen van vraag naar en aanbod aan vrijwilligerswerk.

In de hierna volgende paragrafen gaan we in op:

- De wijze van communicatie over de cliëntondersteuning
- De wijze waarop cliënten toegang kunnen krijgen tot de cliëntondersteuning
- De aard en breedte van de geboden ondersteuning
- De afstemming met en verantwoording aan de gemeente

3.1.1 Communicatie

De gemeente Zoetermeer informeert inwoners over de mogelijkheid van cliëntondersteuning via de website en via een brief die inwoners ontvangen als zij een melding doen over behoefte aan Wmo-ondersteuning. Na de melding krijgt de inwoner een brief van de gemeente waarin een keukentafelgesprek wordt aangekondigd. In deze brief wordt gewezen op het recht op cliëntondersteuning tijdens het keukentafelgesprek. Ook op de website van de gemeente Zoetermeer staat vermeld dat men een cliëntondersteuner kan vragen om bij het gesprek met de Wmo-consulent aanwezig te zijn. De gemeente verwijst naar de website van ZoSamen en naar zoetermeerwijzer.nl (digitale sociale kaart) voor meer informatie. Op de website Zoetermeerwijzer staat een korte omschrijving van cliëntondersteuning en een verwijzing naar de website van ZoSamen.

MEE en Palet Welzijn leggen bovendien contacten met samenwerkingspartners in de wijken, zoals wijkverpleging, praktijkondersteuners, huisartsen en vrijwilligersorganisaties. Deze partijen kunnen inwoners attenderen op de cliëntondersteuning. Ook zijn de cliëntondersteuners van MEE wekelijks aanwezig op een aantal scholen voor speciaal onderwijs (SBO en VSO) in Zoetermeer, om vragen van ouders te beantwoorden die de ondersteuning vanuit de school overstijgen. Ook via het Veilig Verder Team en



de Integrale Vroeghulp wordt de onafhankelijke cliëntondersteuning integraal aangeboden.⁵⁴

Palet Welzijn heeft ook het signalerend huisbezoek, wat los van de cliëntondersteuning wordt aangeboden in Zoetermeer. Ouderen van 75 jaar en ouder die dit wensen, krijgen thuis bezoek van een speciaal opgeleide vrijwilliger. Tijdens dit bezoek krijgen ouderen informatie over de plaatselijke voorzieningen. Samen wordt gekeken naar de mogelijkheden die er zijn om zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen functioneren. Met behulp van een vragenlijst stelt de vrijwilliger vragen over gezondheid, wonen, mobiliteit, financiën, behoefte aan zorg- en dienstverlening, tijdsbesteding en contacten. Hierbij wordt ook de cliëntondersteuning onder de aandacht gebracht.⁵⁵

De cliëntondersteuners benoemen dat mensen zich er niet altijd van bewust zijn dat ze een hulpvraag hebben, en zich daardoor niet melden bij de cliëntondersteuning. Als men met één vraag naar de cliëntondersteuning komt, komen er soms meerdere hulpvragen naar boven. Cliëntondersteuners signaleren dat cliënten vaak geen goed beeld hebben van cliëntondersteuning. Ze weten niet goed waar ze recht op hebben.

3.1.2 Toegang tot de cliëntondersteuning

ZoSamen biedt een gezamenlijke 'voordeur' voor cliëntondersteuning in Zoetermeer. Inwoners van Zoetermeer kunnen zich op verschillende manieren aanmelden voor cliëntondersteuning:

- ZoSamen heeft een centraal loket in het Forum Zoetermeer, plein mens en maatschappij. Vrijwilligers bemannen dit loket en registreren aanvragen voor ondersteuning. Het loket is op doordeweekse dagen een aantal uren geopend (op ma t/m do van 11.00 tot 16.00 uur en op vrijdag van 11.00 tot 13.00 uur).
- ZoSamen heeft een centraal telefoonnummer, dat is vermeld op de website van ZoSamen.
- Cliënten kunnen langskomen op één van de wekelijkse spreekuren in de verschillende wijken in Zoetermeer. Palet Welzijn heeft servicepunten in de meeste wijken, MEE heeft in een aantal wijken een inloopsprekkuur. De spreekuren worden vooral gebruikt door ouderen.
- Via directe telefoonnummers van MEE en Palet Welzijn.

Alle hulpvragen aan de cliëntondersteuners worden geregistreerd bij het servicepunt van MEE, ongeacht de wijze waarop de vraag binnenkomt. Binnen 2 weken legt men altijd contact met de cliënt. Elke vraag die bij ZoSamen binnenkomt wordt opgepakt. Er is wel een triagesysteem: urgente vragen worden sneller opgepakt dan minder urgente vragen. Urgente vragen worden binnen 3 dagen opgepakt, reguliere hulpvragen binnen 28 dagen.

Volgens de betrokkenen bij MEE en Palet Welzijn verloopt de verdeling van cliënten over beide organisaties goed. In de meeste gevallen is duidelijk welke organisatie een casus oppakt. Soms zijn er ook redenen om een gesprek gezamenlijk te voeren, bijvoorbeeld als er sprake is van een complexe casus of als dit beter is in verband met de veiligheid. Het aantal te ondersteunen cliënten is niet uitgesplitst naar MEE en Palet Welzijn.

De cliëntondersteuners hebben goede contacten met zorgaanbieders in de wijken. Zo is er bijvoorbeeld contact met GGZ-aanbieders voor vragen over cliënten met GGZ-

⁵⁴ Jaarverslag ZoSamen 2017.

⁵⁵ <https://paletwelzijn.nl/zoetermeer/signalerend-huisbezoek-zoetermeer/>



problematiek. Dit is wel een doelgroep waar de cliëntondersteuners zelf vooralsnog minder in geschoold zijn.

De cliëntondersteuning wil voor iedereen beschikbaar zijn. Maar dat betekent niet dat de cliëntondersteuners altijd zelf ondersteuning bieden. Ze kunnen ook 'met warme hand' een ondersteuningsvraag doorsturen naar een andere organisatie in de wijk. Dit gaat in overleg met de cliënt.

3.1.3 Werkwijze en deskundigheid

De cliëntondersteuners pakken alle vragen op die bij hen binnenkomen. Sommige cliënten komen naar een locatie van MEE of Palet Welzijn, bij andere cliënten is een huisbezoek nodig.

Methodiek en deskundigheid

De cliëntondersteuners van MEE en Palet Welzijn zijn professionals. De balie van Zo-Samen in het stadhuis wordt bemand door vrijwilligers. De cliëntondersteuners werken met de Zelfredzaamheidsmatrix⁵⁶ om een brede inventarisatie te maken van behoeftes van de cliënt op alle relevante levensgebieden.

De cliëntondersteuners van MEE voeren elke 6 weken een caseoverleg, waarbij de cliëntondersteuners hun cases bespreken. Elke drie maanden is hier ook een gedragsdeskundige bij aanwezig. Ook de cliëntondersteuners van Palet Welzijn voeren maandelijks onderling overleg over casuïstiek.

Rol van de cliëntondersteuner

Het uitgangspunt voor de cliëntondersteuning is dat de cliënt zo veel mogelijk zelf de regie heeft. Als dit niet het geval is of niet mogelijk is, wordt gekeken of het persoonlijk netwerk of een organisatie de persoon kan helpen bij de regie. De cliëntondersteuners vervullen volgens de managers en cliëntondersteuners van MEE en Palet Welzijn verschillende rollen, zoals:

- Het in kaart brengen van de hulpvraag en eventuele achterliggende hulpvragen (vraagverheldering).
- Het begeleiden van de cliënt bij het gesprek met de Wmo-consulent van de gemeente.
- Het helpen van de cliënt om verbindingen te maken in het informele netwerk. De consulent kan de cliënt helpen na te denken over oplossingen, door vragen te stellen over diens situatie.
- Het namens de cliënt contact leggen met andere organisaties ofwel de woordvoerder van de cliënt zijn. Het ondersteunen bij het formuleren van de hulpvraag.
- Het adviseren over mogelijkheden voor zorg en ondersteuning. Door kennis van de lokale situatie, kan de cliëntondersteuner in het advies al rekening houden met bijvoorbeeld de beschikbaarheid van bepaalde vormen van zorg. Als bepaalde voorzieningen niet beschikbaar zijn, helpt de cliëntondersteuner met het zoeken naar geschikte alternatieven.
- Het creëren van overzicht als er veel hulpverleners bij een cliënt betrokken zijn.
- Het organiseren van ontmoetingsgroepen, waarin informatie en advies gebundeld worden en cliënten een netwerk op kunnen bouwen en daar steun uit kunnen krijgen.

⁵⁶ De Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) toetst de zelfredzaamheid op de leefgebieden inkomen, werk & opleiding, tijdsbesteding, huisvesting, huiselijke relaties, geestelijke gezondheid, lichamelijke gezondheid, middelengebruik, vaardigheden bij activiteiten van het dagelijks leven (ADL), sociaal netwerk, maatschappelijke participatie en justitie. Per leefgebied is aangegeven welke feitelijke omstandigheden bij welk niveau van zelfredzaamheid horen.



Bij veel hulporganisaties zijn er veel regels en hindernissen voor cliënten. Cliënten die een brief niet begrijpen, kunnen bijvoorbeeld naar de formulierenbrigade om de brief te laten lezen. Maar de formulierenbrigade kan hen niet helpen bij de vervolgstappen die ze moeten nemen. Cliënten beschikken zelf vaak niet over de vaardigheden om dit zelf te regelen.

De cliëntondersteuners ervaren dat de complexiteit van de hulpvragen toeneemt. Ook digitalisering is een knelpunt voor cliënten, evenals de beheersing van de Nederlandse taal.

In de rol die door de gemeente aan ZoSamen is toebedeeld, bevindt zich een grijs gebied, waar niet altijd duidelijk is hoe ver de rol van de cliëntondersteuner strekt. Zowel de wettekst van de Wmo als de opdracht van Zoetermeer aan ZoSamen bieden ruimte voor interpretatie hiertoe. Het beeld vanuit de gemeente is dat de cliëntondersteuners te lang naast een cliënt blijven staan, terwijl daar volgens de cliëntondersteuners goede redenen voor zijn. Dit komt nader aan de orde in paragraaf 3.2.1 (realisatie van gemeentelijke doelen).

Doorverwijzing en afronding

Bij doorverwijzing naar een andere organisatie is er vaak sprake van een warme overdracht. Maar ook het doorsturen van een cliënt met een folder is mogelijk, als de cliënt zelf in staat is om de vervolgstappen te zetten.

In principe stopt de hulp van de cliëntondersteuner als de hulpvraag is beantwoord. Dit wil zeggen: als de vragen van de cliënt zijn beantwoord en/of hulp- of zorgverlening is ingeschakeld. Wel kan de cliënt weer terug komen met een nieuwe hulpvraag. Sommige situaties zijn complex, waardoor de cliëntondersteuners veel en langdurig moeten helpen. Er ontstaan vaak nieuwe hulpvragen gedurende het proces. De lengte en aard van de ondersteuning is een discussiepunt tussen de gemeente en ZoSamen (zie paragraaf 3.2.1).

3.1.4 Levensbreedheid

Levensbreed betekent dat de hulpvraag van de cliënt zoveel mogelijk integraal en domeinoverstijgend moet worden bekeken. Dit betekent dat de cliëntondersteuning zich niet alleen richt op de Wmo, maar ook op de Jeugdwet, Participatiewet, WSW en Zorgverzekeringswet.

De hulpvragen waarmee cliënten naar de cliëntondersteuning komen zijn heel breed. Bij MEE gaat het bijvoorbeeld om hulpvragen over kinderen met een beperking, opvoedvragen, hulp thuis, werk, dagbesteding en hulp bij ordenen. Als cliënten met veel verschillende hulpverleners contact hebben, kan dat ingewikkeld zijn. De cliëntondersteuner kan helpen om overzicht te creëren. Ook vragen op het gebied van bijvoorbeeld dagbesteding of schulden worden opgepakt.

Hulpvragen van ouderen gaan vaak over eenzaamheid en financiële vraagstukken. De cliëntondersteuners werken preventief door de situatie van de cliënt breed uit te vragen, op verschillende levensgebieden. Vaak blijken er veel vragen op de achtergrond te spelen van de hulpvraag waarmee de cliënt binnenkomt. De cliëntondersteuners kijken welke vraag de hoogste urgentie heeft.

De wethouder ziet de cliëntondersteuning als voorziening voor het Wmo-terrein. Vanuit de gemeente wordt, op de websites van de gemeente en Zoetermeerwijzer, ook



voornamelijk gecommuniceerd over cliëntondersteuning als onderdeel van de Wmo en beschikbaar voor mensen die zorg of hulp nodig hebben. Op zoetermeerwijzer.nl wordt wel één keer genoemd dat cliëntondersteuning ook mogelijk is bij het aanvragen van een bijstands- of Wajong-uitkering, maar dit is niet vermeld op de gemeentelijke website. Doordat de cliëntondersteuning wordt uitgevoerd door organisaties in het domein van zorg en welzijn, en in de communicatie ook in beperkte mate duidelijk wordt gemaakt dat op andere levensgebieden ondersteuning mogelijk is, zullen doelgroepen die niet tot de doelgroepen ouderen of zorgcliënten behoren niet snel bij de cliëntondersteuning terecht komen.

De cliëntondersteuning is in de praktijk dus levensbreed voor de doelgroepen ouderen en zorgcliënten, doordat bij hen breed wordt gekeken naar de ondersteuningsbehoefte. Het is in de praktijk echter geen levensbrede ondersteuning voor alle inwoners van Zoetermeer, maar vooral een ondersteuning bij Wmo-gerelateerde vragen. De gemeente en ZoSamen benadrukken dat cliëntondersteuners ook ondersteuning bieden bij meldingen voor jeugdhulp. Dit komt echter niet nadrukkelijk naar voren in de communicatie over de OCO via de websites van de gemeente en ZoSamen. Wel is dit vermeld op de website van Zoetermeerwijzer.

3.1.5 Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van de cliëntondersteuners is een belangrijke randvoorwaarde van de cliëntondersteuning. De onafhankelijkheid ten opzichte van de gemeente is gewaarborgd doordat de cliëntondersteuning wordt uitgevoerd door externe partijen.

Daarnaast is ook de onafhankelijkheid ten opzichte van zorgaanbieders van belang. MEE is gespecialiseerd in cliëntondersteuning, waardoor de onafhankelijkheid is gewaarborgd. Palet Welzijn is wel onderdeel van de organisatie Fundis, waar ook meerdere zorgaanbieders in de regio onder vallen. In theorie zou dit kunnen betekenen dat de cliëntondersteuners niet volledig onafhankelijk zijn. Daarom vragen betrokkenen bij de ambtelijke organisatie van de gemeente en de gemeenteraad zich wel af of de onafhankelijkheid voldoende is geborgd. Uit de bronnen voor dit onderzoek is geen enkele aanwijzing naar voren gekomen dat de cliëntondersteuners niet onafhankelijk zouden werken. Het beeld is dat de cliëntondersteuners het belang van de cliënt voorop zetten.

3.1.6 Afstemming met gemeente

Samenwerking met de Wmo-consulenten

De Wmo-consulent van de gemeente is de indicatiesteller voor voorzieningen op grond van de Wmo. De Wmo-consulent houdt een keukentafelgesprek, ofwel vraagverhelkend gesprek, om de ondersteuningsbehoefte in kaart te brengen. De cliënt kan bij dit gesprek desgewenst een cliëntondersteuner aanwezig laten zijn. Inwoners van Zoetermeer die zich aanmelden bij de Wmo-consulenten, worden in de bevestigingsbrief standaard geattendeerd op de beschikbaarheid van cliëntondersteuning. ZoSamen kan tijdens het gesprek de cliënt helpen met het beantwoorden van vragen en het aanleveren van relevante stukken.

Er is een overlap tussen de taken van de cliëntondersteuners en de Wmo-consulenten. Beide brengen de problemen van de cliënt in kaart. Het belangrijkste verschil is dat de cliëntondersteuners naast de cliënt staan en onafhankelijk zijn, terwijl de wmo-consulenten ook gaan over de toewijzing van maatwerkvoorzieningen.



Doorgaans is er goed contact met de Wmo-consulenten. Toch verloopt de samenwerking tussen de cliëntondersteuners en Wmo-consulenten soms moeizaam, zo melden cliëntondersteuners. De cliëntondersteuners zouden soms tijdiger geïnformeerd willen worden door de Wmo-consulent over ontwikkelingen rond een cliënt die zij ondersteunen, zodat zij de cliënt daarbij beter kunnen ondersteunen. Als er wel contact is met de Wmo-consulent loopt dat doorgaans goed. De Wmo-consulent geeft ook aan dat het contact met de cliëntondersteuners goed loopt. Door verloop onder cliëntondersteuners is de benodigde kennis soms wel minder aanwezig. Volgens de Wmo-consulent zou de taakstelling vanuit de gemeente aan ZoSamen wel duidelijker kunnen.

De Wmo-consulent noemt dat het wel eens voorkomt dat de cliëntondersteuner zich teveel op het terrein van de Wmo-consulent begeeft. Dat kan leiden tot discussies waar de cliënt bij is. Het gebeurt echter weinig, en wordt door de Wmo-consulent opgelost door de cliëntondersteuner op zijn of haar rol te wijzen.

Wanneer een Wmo-consulent een afwijzend besluit neemt, kan de cliëntondersteuner de cliënt ondersteunen bij het aantekenen van bezwaar. Dit is volgens de Wmo-consulent maar één keer gebeurd in de afgelopen vier jaar.

Afstemming met de gemeente over de uitvoering

ZoSamen legt verantwoording af aan de gemeente via een inhoudelijk en financieel jaarverslag. De jaarrekening wordt bovendien door een accountant getoetst. De organisaties moeten voldoen aan de doelen die in de beschikking zijn opgenomen. Elk kwartaal is er bovendien overleg tussen de partijen die de cliëntondersteuning uitvoeren en de ambtelijke organisatie van de gemeente. In deze overleggen wordt onder andere gesproken over de afbakening van de rol van de cliëntondersteuner, de onafhankelijkheid en de situaties waar de cliëntondersteuners in de praktijk tegenaan lopen. Ook worden relevante ontwikkelingen afgestemd.

Het informeren van de gemeenteraad loopt doorgaans via de ambtelijke organisatie van de gemeente. Wel heeft ZoSamen een presentatie gehouden voor de gemeenteraad over de cliëntondersteuning om de werkwijze toe te lichten.

3.2 Resultaten en effectiviteit

3.2.1 Realisatie van gemeentelijke doelen

De doelen die de gemeente stelt liggen vooral op het aantal hulpvragen waarbij ondersteuning wordt geboden en de duur van de ondersteuning. De doelstellingen voor het aantal cliënten en hulpvragen werden in de afgelopen jaren gehaald of benaderd door ZoSamen. De door de gemeente gestelde richtlijn van 10 uur per hulpvraag wordt in de praktijk vaak overschreden. Dit is regelmatig onderwerp van discussies tussen de gemeente en ZoSamen. Hieronder gaan we nader in op de mate waarin de doelen worden behaald en de achterliggende redenen.

Aantal hulpvragen

In de beschikkingen voor de subsidieverlening aan MEE en Palet Welzijn is sinds 2017 vastgelegd dat zij jaarlijks minimaal 1.200 unieke cliënten dienen te bereiken en minimaal 5.000 hulpvragen moeten beantwoorden. Deze doelen zijn gebaseerd op gegevens uit voorgaande jaren en het verwachte bereik voor de daaropvolgende jaren.



Omdat OCO een algemene voorziening is waar mensen op eigen beweging gebruik van maken, kan het aantal per jaar fluctueren.⁵⁷

In onderstaande tabel is de realisatie in de jaren 2015 t/m 2018 weergegeven. Daaruit kunnen we concluderen dat ZoSamen in de afgelopen jaren de doelstellingen haalde of benaderde.

Tabel 3.1 Aantal unieke cliënten per jaar⁵⁸ (doelstelling in subsidiebeschikking: 1.200 unieke cliënten)

	<i>MEE</i>	<i>Palet Welzijn</i>	<i>Totaal</i>
2015	501	629	1.130
2016 ⁵⁹	601	1.217	1.818
2017	553	717	1.270
2018	573	581	1.154

Tabel 3.2 Aantal beantwoorde hulpvragen per jaar⁶⁰ (doelstelling in subsidiebeschikking: 5.000 hulpvragen)

	<i>MEE</i>	<i>Palet Welzijn</i>	<i>Totaal</i>
2015	2.197	4.489	6.686
2016 ⁶¹	2.847	4.587	7.434
2017	1.214	3.735	4.949
2018 ⁶²	1.541	3.863	5.404

In het Jaarverslag 2017 noemt ZoSamen als verklaring voor het dalende aantal hulpvragen dat er veel vaker sprake is van complexe situaties, wat meer afstemming vraagt.

MEE en Palet Welzijn krijgen naar eigen zeggen voldoende hulpvragen om de doelen te behalen. Het behalen van de kwantitatieve doelen speelt daardoor niet zozeer voor de cliëntondersteuners. Wel wordt ingezet op bekendheid bij partijen die cliënten op de cliëntondersteuning kunnen attenderen, zoals praktijkondersteuners en huisartsen.

MEE en Palet Welzijn registreren eenvoudige hulpvragen die direct kunnen worden beantwoord niet, vanwege de onevenredige registratielast die daarmee gemoeid zou zijn. In de praktijk worden er dus meer vragen van inwoners van Zoetermeer beantwoord door de cliëntondersteuners.

Duur van de ondersteuning

Het is de bedoeling dat de cliëntondersteuners kortdurende ondersteuning bieden. De gemeente gaat daarbij uit van maximaal 10 uur per hulpvraag. De achtergrond hiervan is dat de gemeente liever heeft dat meer mensen kort geholpen worden, dan dat

⁵⁷ Bron: netwerkregisseur gemeente Zoetermeer

⁵⁸ Bron voor 2015 en 2016: Jaarverslag ZoSamen 2016. Bron voor 2017 en 2018: Jaarverslag ZoSamen 2018.

⁵⁹ In het jaarverslag 2016 wordt benoemd dat Palet werkt met het registreren van 'unieke hulpvragen' ipv 'unieke cliënten' en 'acties' ipv 'hulpvragen'. Wat precies de verschillen zijn, is niet beschreven. Vanaf het jaarverslag 2017 wordt bij beide organisaties gesproken over 'unieke cliënten' en 'hulpvragen'.

⁶⁰ Bron voor 2015 en 2016: Jaarverslag ZoSamen 2016. Bron voor 2017 en 2018: Jaarverslag ZoSamen 2018.

⁶¹ In het jaarverslag 2016 wordt benoemd dat Palet werkt met het registreren van 'unieke hulpvragen' ipv 'unieke cliënten' en 'acties' ipv 'hulpvragen'. Wat precies de verschillen zijn, is niet beschreven. Vanaf het jaarverslag 2017 wordt bij beide organisaties gesproken over 'unieke cliënten' en 'hulpvragen'.

⁶² In het jaarverslag 2018 staat dat MEE in 2018 541 hulpvragen heeft beantwoord. Na navraag heeft de manager van MEE meegedeeld dat dit 1.541 hulpvragen had moeten zijn.



een kleinere groep cliënten langdurig wordt ondersteund. Cliëntondersteuning zou alleen aan het begin van een traject geboden moeten worden, en de cliënt moet daarna weer worden 'losgelaten'. In de praktijk constateert de gemeente dat de cliëntondersteuners cliënten soms structureel gedurende lange tijd ondersteunt. MEE en Palet Welzijn noemen een aantal redenen waarom korte ondersteuning vaak niet lukt:

- Door wachtlijsten en capaciteitsproblemen bij andere organisaties, voelen de cliëntondersteuners de noodzaak om enige vorm van hulp te bieden tijdens de (soms lange) wachtperiode, om te voorkomen dat de cliënt in een gat valt.
- Een deel van de cliënten heeft steeds opnieuw weer hulpvragen. Zij kunnen door af en toe hulp te vragen zelfstandig leven. Ze hebben geen structurele ondersteuning nodig, maar worden ook niet volledig zelfredzaam, de leerbaarheid is beperkt. Bij de doelgroep ouderen geldt vaak dat zij gaandeweg achteruit gaan in gezondheid en daardoor steeds nieuwe hulpvragen hebben. De ondersteuning van de cliëntondersteuners is volgens MEE geen begeleiding, omdat de cliëntondersteuner niet bij de cliënt komt kijken of het goed gaat, er is geen vaste structuur. De cliënt moet zich bij een nieuwe vraag zelf melden bij de cliëntondersteuner. Als een cliënt vaak terug komt, kan worden gekeken of er toch behoefte is aan een begeleidingstraject en indien nodig een indicatie worden aangevraagd voor ambulante begeleiding.
- Bij sommige cliënten moet een vinger aan de pols gehouden worden, omdat zij niet uit zichzelf aan de bel trekken als er iets is. Palet Welzijn maakt gebruik van contacten in de wijkverpleging om dit contact te onderhouden.
- De cliëntondersteuners hebben een aantal cliënten waar geen passende ondersteuning voor beschikbaar is in Zoetermeer. Cliëntondersteuners willen deze cliënten niet 'laten vallen'. Als voorbeeld noemen ze mensen die te zelfstandig zijn voor bewindvoering, maar die wel financiële hulp nodig hebben. Ook gaat het om situaties waarin zich veel (en steeds nieuwe) problemen voordoen, zonder dat een geschikte vorm van begeleiding beschikbaar is.
- Zelfredzaamheid is niet voor iedereen een mogelijkheid. Steeds meer cliënten hebben voortdurend behoefte aan hulp en mensen die altijd met hen mee kunnen denken. Zo neemt bijvoorbeeld de geheugenproblematiek bij de oudere doelgroep toe, omdat ouderen langer thuis blijven wonen. Het vermogen van ouderen om dingen te regelen wordt vaak overschat, aldus Palet Welzijn.
- Soms is het nodig, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van veiligheid, dat ondersteuners samen naar cliënten toegaan voor een gesprek. Daardoor zijn meer uren voor ondersteuning nodig.

De cliëntondersteuners benadrukken dat ze vraaggericht werken. Als ze zich strikt aan de 10 uur houden, is dat volgens hen niet in het belang van de cliënt. Bovendien zou het volgens hen leiden tot een grotere behoefte aan professionele hulp, en daarmee tot hogere kosten.

De kracht van de cliëntondersteuners is ook dat zij er niet van afzien om burgers te helpen als de vraag te ingewikkeld is, zo stellen de cliëntondersteuners zelf. Cliëntondersteuners vullen gaten in die andere organisaties niet kunnen invullen, vanuit de doelstelling om mensen te helpen die het nodig hebben.

De gemeente wijst in het ambtelijk wederhoor op de beschikbaarheid van vrij inzetbare voorzieningen.⁶³ Deze zijn tijdens het onderzoek in de interviews niet naar voren gekomen als alternatief voor OCO.

⁶³ https://www.zoetermeer.nl/inwoners/vrij-inzetbare-voorzieningen-informatie-voor-professionals_47475/item/meer-over-de-soorten-vrij-inzetbare-voorzieningen_83458.html



3.2.2 Behoeftes bij betrokken partijen

Bij inwoners van Zoetermeer met een hulpvraag blijkt er behoefte te zijn aan (meer) ondersteuning bij het vinden van de juiste hulp, zo kunnen we concluderen uit de raadpleging van het burgerpanel Zoetermeer en het groepsgesprek met vertegenwoordigers van de GGZ-doelgroep. Zij vinden het moeilijk om hun weg te vinden in de complexe informatie. Een gebrek aan digitale vaardigheden speelt daarbij een rol. Er is behoefte aan iemand die mee kan denken en adviezen kan geven. Voor de doelgroep met GGZ-problematiek geldt dat cliëntondersteuning vooral van belang is als men (nog) geen ondersteuning heeft door een hulpverlenende organisatie.

De wethouder en gemeenteraad vinden de ombudsfunctie van de cliëntenondersteuning belangrijk: de cliëntondersteuner moet hulp bieden als de cliënt het niet eens is met de gang van zaken in de hulpverlening en de toegang daartoe. De gemeenteraad wenst daarnaast ook een meedenkende en kritische rol van de cliëntondersteuner, liefst in een zo vroeg mogelijk stadium. De wethouder daarentegen zou graag willen dat de cliëntondersteuner in het voorstadium niet nodig is, doordat de Wmo-consulent de rol goed uitvoert, en zich kan beperken tot de ombudsfunctie.

Hieronder beschrijven we de inzichten over de behoeftes per bron meer in detail.

Burgerpanel Zoetermeer

Van de panelleden had 23% (n=54) in de afgelopen 2 jaar zelf een hulpvraag en/of ondersteunde iemand anders met een hulpvraag. Ruim een derde van deze respondenten (35%, n=19) had wel behoefte gehad aan (meer) ondersteuning bij het vinden van de juiste hulp.

Uit het groepsgesprek met vier mantelzorgers uit het burgerpanel blijkt dat zij het regelen van hulp en/of zorg hebben ervaren als een wirwar van informatie, waarbij ze niet wisten waar ze moesten beginnen. Of een vraag onder de Wmo valt is bijvoorbeeld al niet altijd duidelijk. Ook begrijpen ze niet waarom sommige hulp of voorzieningen wel toegekend worden, maar andere niet. Men mist het overzicht, er is een behoefte om meer wegwijs gemaakt te worden.

"Het is een hele moeilijke weg om te vinden wat je nodig hebt."

"Je hebt geen energie om te vechten, maar je hebt het gevoel dat je moet vechten."

"Je hoeft niet iemand die mee huult en een arm om je heen gooit, maar je wilt duidelijkheid."

Ook noemen de respondenten uit het burgerpanel het invullen van lange formulieren en het aanleveren van bewijsstukken als knelpunten. *"Ze maken het je zo moeilijk, dat je er al geen zin meer in hebt."* Verder is de ervaring dat je zelf heel overtuigend moet zijn (*"Je moet lullen als Brugman"*) en moet uitkijken wat je zegt. Er is sprake van wantrouwen ten opzichte van de rechtvaardigheid van de procedures. (*"Als je per ongeluk iets verkeerd zegt, dan kan je het vergeten. Ze proberen je haast in een val te lokken."*)

Al met al blijkt er veel onduidelijkheid te zijn bij de aanwezige mantelzorgers. En dit zijn niet de mensen die zelf tot de meest kwetsbare groepen behoren.

Groepsgesprek GGZ-doelgroep



Bij de respondenten is er vooral behoefte aan een vast persoon om vragen te kunnen stellen. Geconstateerd wordt dat cliënten die reeds begeleiding krijgen van een GGZ-instelling, de benodigde ondersteuning daarvandaan krijgen. OCO is vooral van belang als je nog geen begeleiding hebt van een organisatie. Daaruit concludeert men dat het belangrijk is dat cliënten tijdig geattendeerd worden op de mogelijkheid voor cliëntondersteuning. Ondersteuning zou moeten voorkomen dat men van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Voor een goede cliëntondersteuning is het volgens hen belangrijk dat de partijen de weg kennen in het zorgveld van Zoetermeer.

Eén respondent die ondersteuning heeft ontvangen van een cliëntondersteuner, heeft persoonlijk ervaren dat de cliëntondersteuners geen oplossing kunnen bieden als het vraagstuk niet past binnen het bestaande aanbod.

Verschillende respondenten benadrukken dat het lastig is om de benodigde informatie te vinden via internet. Men raakt de weg kwijt als er bijvoorbeeld veel moet worden doorgeklikt. Ondersteuning hierbij is wenselijk. *"Ik ben heel slecht met internet. (...) Het gaat heel langzaam en dat vind ik wel vervelend. Het is al best een frustratie voor mezelf dat internet niet lukt. De informatie die ik zoek is vooral bij welke organisaties ik terecht kan. Het lukt het beste deze te vinden als iemand mij aan de hand neemt."* Er is dan ook behoefte aan persoonlijk contact en een vertrouwensband. Daarbij is wel de vraag of een vertrouwensband kan worden gecreëerd in de korte tijd die een cliëntondersteuner beschikbaar heeft voor de ondersteuning.

"Ik zoek niet op internet, maar wil gewoon één persoon waarmee je een vertrouwensband hebt en die samen zoekt naar een oplossing."

Gemeenteraad

De gemeenteraad verwacht dat de cliëntondersteuner de cliënt goed kan adviseren over de mogelijkheden en kan zorgen dat de cliënt de juiste zorg en ondersteuning krijgt. De cliëntondersteuners moeten meedenken met de cliënt en kritisch zijn, het liefst in een zo vroeg mogelijk stadium.

Ook noemt de gemeenteraad de ombudsmanfunctie van de cliëntondersteuning als belangrijke rol. Cliëntondersteuners moeten cliënten ondersteunen als zij het niet eens zijn met de gang van zaken of hen helpen om andere mogelijkheden te verkennen. Om deze rol goed te kunnen vervullen moet de cliëntondersteuner de sociale kaart goed in beeld hebben, maar geen banden hebben met de organisaties die zorg of ondersteuning aanbieden.

De gemeenteraad verwacht van de cliëntondersteuners dat zij onafhankelijk zijn en de zelfredzaamheid van de cliënt verhogen. Ook de deskundigheid van de cliëntondersteuners is van belang.

In de gemeenteraad is ook de wens geuit voor één loket, waar inwoners van Zoetermeer terecht kunnen voor informatie over alle domeinen, zoals Wmo, werken en wonen.

Wethouder

De wethouder vindt OCO in de huidige situatie een passende vorm van ondersteuning voor een aantal kwetsbare groepen in de Zoetermeerse samenleving, zoals ouderen, inwoners met een verstandelijke beperking en inwoners met niet-aangeboren hersenletsel. Voor deze groepen kan het lastig zijn om zelf goede hulp te organiseren en hebben daar soms regelmatig hulp bij nodig. Daar helpt de huidige OCO



goed bij. Door de focus van OCO op deze groepen, vindt de wethouder dat OCO voor andere inwoners niet altijd voldoende toegankelijk is. De wethouder vindt dat OCO wel breed toegankelijk dient te zijn voor alle inwoners met hulpvragen binnen het sociaal domein. Vooral in de beginfase wanneer de hulpvraag wordt verhelderd kan OCO meerwaarde bieden voor een inwoner. Daarbij vindt de wethouder het ook van belang dat er sprake is van een heldere taak- en rolverdeling tussen OCO en gemeentelijke medewerkers, zoals Wmo-consulenten. Ook moet duidelijk zijn dat OCO kortdurend is. Zodat het voor de inwoner duidelijk is wat hij/zij van OCO mag verwachten.

De wethouder zou daarnaast graag zien dat de dienstverlening en communicatie vanuit de gemeente dermate duidelijk is, dat cliëntondersteuning in de vorm van begeleiding nauwelijks nodig is. Als die situatie gerealiseerd kan worden, kan de rol van de cliëntondersteuning zich beperken tot een ombudsfunctie, die klachten kan behandelen als de cliënt en de gemeente niet tot overeenstemming kunnen komen. In het onderzoek is niet ingegaan op de vraag hoe de dienstverlening en de communicatie vanuit de gemeenten hierop in de praktijk zijn ingericht.

3.2.3 Bekendheid en bereik van cliëntondersteuning

Uit de gesprekken met de burgers, de ambtelijke organisatie van de gemeente en de gemeenteraad blijkt dat de (naams)bekendheid van de OCO klein is. Ook wordt ZoSamen niet herkend als partij voor cliëntondersteuning voor een breed palet aan doelgroepen. De verwachting was dat de vindbaarheid van de cliëntondersteuners vergroot zou worden door MEE en Palet Welzijn samen te voegen onder de naam ZoSamen. Dat is (nog) niet gerealiseerd. Wat opvalt is dat de naam ZoSamen door alle betrokkenen weinig wordt gebruikt als het gaat over de cliëntondersteuning. De partijen werken nog vooral onder de eigen naam.

Cliëntondersteuning is inmiddels weliswaar voor een bredere doelgroep beschikbaar (zoals cliënten met ondersteuningsvragen op het vlak van GGZ en jeugdhulp), maar heeft bij deze 'nieuwe' doelgroepen nog geen heldere positie verworven. Het beeld is daardoor dat deze groepen nog minder goed bereikt worden. Cliënten met vragen over de GGZ hebben bijvoorbeeld nog het gevoel dat MEE er niet voor hen is, MEE wordt nog steeds geassocieerd met hulp aan mensen met een verstandelijke beperking.

De communicatie over cliëntondersteuning is in de praktijk vooral gericht op de Wmo-doelgroepen, op het gebied van bijvoorbeeld het aanvragen uitkeringen wordt voor zover bekend nauwelijks gecommuniceerd over cliëntondersteuning. In de communicatie is de cliëntondersteuning sterk verbonden aan zorg (zie ook paragraaf 3.1.4).

Over de bekendheid en het bereik van de cliëntondersteuning hebben we informatie uit drie bronnen, namelijk het cliëntervaringsonderzoek van de gemeente Zoetermeer, een enquête onder het burgerpanel van Panteia en een groepsgesprek met inwoners van Zoetermeer. Hieronder beschrijven we de bevindingen per bron.

Cliëntervaringsonderzoek

De gemeente Zoetermeer heeft een cliëntervaringsonderzoek laten uitvoeren onder Wmo-cliënten die een maatwerkvoorziening (hebben) ontvangen in 2017. In totaal hebben 441 respondenten deze vragenlijst ingevuld, dit is een respons van 37%.



Uit dit onderzoek bleek dat in de gemeente Zoetermeer 28% van de respondenten bekend was met cliëntondersteuning. Bij een referentiegroep van 24 gemeenten was deze bekendheid 30%.⁶⁴

Burgerpanel Zoetermeer

Uit een beknopte enquête onder het burgerpanel van Panteia (respons: 240 personen) in 2019 blijkt dat 28% van deze inwoners van Zoetermeer ermee bekend is dat men voor informatie, advies en ondersteuning op het gebied van o.a. zorg, welzijn, werk en inkomen gebruik kan maken van onafhankelijke cliëntondersteuning van ZoSamen. Van de panelleden had 23% (n=54) in de afgelopen 2 jaar zelf een hulpvraag en/of ondersteunde iemand anders met een hulpvraag. Bij inwoners met een hulpvraag in de afgelopen 2 jaar is de bekendheid van de cliëntondersteuning iets hoger (30%) dan bij degenen die geen hulpvraag hadden in de afgelopen 2 jaar (27%).

Degenen die bekend zijn met de cliëntondersteuning, zijn daar op verschillende manieren over geïnformeerd (tabel 1).

tabel 1 Wijze waarop inwoners van Zoetermeer zijn geïnformeerd over cliëntondersteuning (n=66)

	%
Schriftelijk via internet, lokale krant of folder ⁶⁵	36%
Door familie of bekenden	21%
Door een andere organisatie (dan de gemeente)	15%
Door de gemeente / het Wmo-loket	9%
Anders	15%
Weet niet	3%
Totaal	100%

Bron: Panteia

De meeste inwoners van Zoetermeer kennen de cliëntondersteuning uit schriftelijke informatie of via familie of bekenden. Bij 'anders' noemt men vooral dat men de cliëntondersteuning kent via de eigen werkomgeving.

Van degenen die bekend zijn met de cliëntondersteuning én in de afgelopen 2 jaar een hulpvraag hadden (of iemand daarbij hebben ondersteund), heeft 20% er ook daadwerkelijk gebruik van gemaakt. Dit is 1% van alle personen die de vragenlijst hebben ingevuld.

Groepsgesprek met cliënten en mantelzorgers

Uit het panel is een groepsgesprek georganiseerd met inwoners van Zoetermeer die in de afgelopen 2 jaar voor zichzelf of voor een familielid een Wmo-aanvraag hebben gedaan. Geen van allen hadden zij gebruik gemaakt van de cliëntondersteuning van ZoSamen, maar gaven aan wel behoefte hadden gehad aan meer ondersteuning.

Geen van de gesproken cliënten kon zich herinneren (voldoende) bewust te zijn gemaakt van het bestaan van de cliëntondersteuning. De deelnemers aan het groepsgesprek hebben zelf vooral informatie gezocht op internet en via andere organisaties

⁶⁴ Cliëntervaring Wmo: gemeente Zoetermeer. BMC, juni 2018.

⁶⁵ Dit kunnen ook de websites van de gemeente, Zoetermeerwijzer en ZoSamen zijn.



zoals de wijkverpleegkundige. Allen beschreven het gevoel dat ze er alleen voor stonden. Eén deelnemer noemt patiëntenorganisaties en lotgenoten als waardevolle bron van informatie. Allen waren ze het erover eens dat de naamsbekendheid van ZoSamen kon worden verbeterd om mensen in een vroeg stadium bij een aanvraag te kunnen helpen. Tevens vond men dat de gemeente hen er gedurende het aanvraagproces voor de Wmo nadrukkelijker op had kunnen wijzen dat er een mogelijkheid tot ondersteuning is, bijvoorbeeld via een aparte folder.

Groepsgesprek GGZ-doelgroep

Uit het groepsgesprek met vertegenwoordigers van cliëntenraden in de GGZ bleek dat zij vooral bekend zijn met MEE. ZoSamen is alleen bekend als vrijwilligersorganisatie. Ook de term 'onafhankelijke cliëntondersteuning' was bij hen niet bekend. Verder bleek het voor de betrokkenen onduidelijk te zijn welke kennis MEE heeft van de GGZ-doelgroep, maar ook of MEE met professionals of vrijwilligers werkt. *"Ik dacht dat MEE veel meer werkte met vrijwilligers en niet heel professioneel."* Bij de respondenten leeft het beeld dat MEE er (vooral) is voor mensen met een verstandelijke handicap.

De Zoetermeerwijzer was bij deze respondenten niet goed bekend. Er was bij hen (ook) een behoefte aan folders of andere schriftelijke informatie.

Cliëntondersteuners

De cliëntondersteuners signaleren zelf ook dat de bekendheid van ZoSamen niet optimaal is. De organisaties die samenwerken in ZoSamen lijken zich liever te profileren onder de afzonderlijke namen van MEE en Palet Welzijn, omdat deze namen beter bekend zijn.

Wel hebben de organisaties een uitgebreid netwerk met partnerorganisaties en nemen ze deel aan wijkzorgnetwerken in Zoetermeer.

Wmo-consulent

De Wmo-consulent is van mening dat niet iedereen wordt bereikt door de cliëntondersteuners. Zorgmijders, mensen met minder cognitieve mogelijkheden en mensen met psychiatrische beperkingen worden volgens haar nog niet goed bereikt. Zij verwacht dat folders op de plekken waar deze mensen komen, zoals bij de huisarts, de bekendheid kunnen verbeteren. Ook zouden behandelaars, zoals psychologen en huisartsen, inwoners actief kunnen wijzen op de cliëntondersteuning.

Netwerkregisseur en wethouder

Vanuit de beleidsafdeling van de gemeenten wordt aangegeven dat MEE en Palet Welzijn als meerwaarde hebben dat zij kennis van en banden met belangrijke doelgroepen binnen de cliëntondersteuning hebben. Als knelpunt wordt ervaren dat cliëntondersteuners soms wat te ver doorschieten in hun rol, doordat ze teveel willen regelen voor de cliënt. Ze blijven bijvoorbeeld te lang een aanspreekpunt voor cliënten.

Ook is de ervaring dat er nog te weinig cliënten worden geholpen. Het gaat dan vooral om cliënten die horen bij andere doelgroepen dan de groepen die eerder ook al door MEE en Palet Welzijn werden geholpen. Dat zijn bijvoorbeeld mensen die behoefte hebben aan ondersteuning vanuit de GGZ of jeugdhulp. Er moet ondersteuning zijn voor alle cliënten, in plaats van alleen voor een specifieke groep. Dit gaat wel beter dan een aantal jaar geleden, omdat hier door de gemeente en MEE in is geïnvesteerd.



Gemeenteraad

De gemeenteraad hoort verschillende signalen over de cliëntondersteuning. Ze horen verhalen van cliënten die de hulp fijn vinden en verder geholpen worden. Maar er zijn ook signalen van ontevredenheid. Men signaleert twee knelpunten. Allereerst zijn er signalen uit de achterban dat cliënten die niet binnen de doelgroepen vallen die van oudsher worden geholpen door MEE en Palet. Het beeld is dat zij nog niet goed genoeg worden geholpen door de cliëntondersteuning.

De raadsleden zien daarnaast dat de cliëntondersteuning in het algemeen niet goed bekend is bij de (brede) doelgroepen. Meer en betere communicatie, waarmee beter wordt uitgelegd wat cliëntondersteuning is, zou wenselijk zijn. De digivaardigheid van de doelgroep is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

3.2.4 Tevredenheid bij gebruikers

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat degenen die gebruik maken van de cliëntondersteuning daar doorgaans tevreden over zijn. De waardering in cliëntervaringsonderzoeken is (zeer) goed. Ook de Wmo-consulent heeft een positief beeld van de cliëntondersteuning. Hieronder beschrijven we de bronnen waar we dit uit concluderen.

Cliëntervaringsonderzoek

Een kleine groep respondenten uit het cliëntervaringsonderzoek van de gemeente, 5% van het totaal van 441 respondenten, heeft daadwerkelijk gebruik gemaakt van cliëntondersteuning (n=24). Van deze groep zijn 23 cliënten, oftewel 96% (zeer) tevreden over de cliëntondersteuner. Eén persoon (4%) is neutraal in het oordeel. ⁶⁶

In een door ZoSamen uitgevoerd onderzoek onder de eigen cliënten, geven cliënten de cliëntondersteuning een gemiddeld rapportcijfer van 8 (MEE en Palet Welzijn gezamenlijk). Dit is gemeten in de tweede helft van 2018. ⁶⁷

Burgerpanel Zoetermeer

In het burgerpanel was het aantal personen met een hulpvraag in de afgelopen 2 jaar die gebruik hebben gemaakt van cliëntondersteuning zeer klein (1%, n=3). Het was voor deze personen niet mogelijk om deel te nemen aan een groepsgesprek. Daardoor is geen informatie verzameld bij personen die directe ervaring hebben met de cliëntondersteuning.

Wmo-consulent

De Wmo-consulent is van mening dat cliëntondersteuning het beroep op professionele hulp verlaagt, doordat cliëntondersteuning mensen soms kan leiden naar algemene voorzieningen. Dit is kostenbesparend, aangezien duurdere hulp dan niet nodig is. Een andere meerwaarde is dat cliënten zich erg gesteund voelen door de cliëntondersteuner.

Netwerkregisseur en wethouder

Vanuit de vertegenwoordigers van de gemeente komt een gemengd beeld naar voren: enerzijds waardeert men de activiteiten van de OCO en prijst men reeds de aanwezige kennis en de kennis die men bijvoorbeeld op het gebied van GGZ heeft opgebouwd.

⁶⁶ Cliëntervaring Wmo: gemeente Zoetermeer. BMC, juni 2018.

⁶⁷ Jaarverslag ZoSamen 2018.



Minder tevreden is men, anderzijds, over de intensiteit van een deel van de ondersteuningstrajecten, waarbij men (vooral) MEE te lang naast cliënten blijft staan, in plaats van korte adviezen geeft. Het feit dat er voor de gemeente verbeterpunten in de OCO zijn, wordt weerspiegeld in de jaarlijkse doelen in de subsidieverordening: deze zijn voortdurend aan verandering onderhevig, men stelt dus telkens iets in de (beoogde) werkwijzen, activiteiten en gewenste resultaten bij.

3.3 Financiering en efficiency

3.3.1 Financiële ondersteuning gemeente

De gemeente Zoetermeer heeft sinds de Wmo 2015 subsidie verleend voor de uitvoering van de OCO door Stichting MEE en Palet Welzijn. Vanaf 2016 werd subsidie verstrekt aan het samenwerkingsverband ZoSamen. Aan deze subsidie heeft de gemeente jaarlijks verplichtingen verbonden. Deze verplichtingen zijn beschreven in de beschikking, evenals de activiteiten en prestaties waarvoor de gemeente de subsidie verleent. De organisaties zijn verplicht om bij de aanvraag voor de subsidie voor het daaropvolgende jaar deze verplichtingen en activiteiten en prestaties te verantwoorden, evenals een financiële verantwoording. Specifiek moet de aanvraag de volgende aspecten bevatten:⁶⁸

- Een inhoudelijk verslag waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en de overeengekomen prestaties zijn geleverd en de aan de subsidie verbonden verplichtingen zijn nagekomen.
- Een financieel overzicht van de activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag).
- Een balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop.
- Een controleverklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerder lid, van Boek 2 van het Burgerlijk wetboek.

Op basis van deze aanvraag wordt beoordeeld of ZoSamen opnieuw in aanmerking komt voor de subsidie en wordt bij het niet voldoen aan de criteria eventueel subsidie teruggevorderd. Een terugvordering van de subsidie heeft plaatsgevonden in 2016. Het verslag over de verantwoording van het uitgegeven geld was niet op orde en het was niet helder was of de beloofde resultaten waren geleverd.⁶⁹

Het budget voor de OCO door ZoSamen is gebaseerd op het gedecentraliseerde budget voor OCO vanuit het Rijk.⁷⁰ Het budget voor MEE is in 2015 met 10% verminderd op basis van een regionale afspraak. Beide organisaties binnen ZoSamen, Palet Welzijn en Stichting MEE, krijgen één afgesproken bedrag, verdeeld in vier termijnen, voor de uitvoering van de OCO. Wanneer men gedurende het jaar meer geld nodig heeft, bijvoorbeeld door een groter aantal hulpvragen, is dit de eigen verantwoordelijkheid van de organisaties en kunnen zij geen extra subsidie aanvragen. Als het aantoonbaar is dat er meer subsidie nodig is, kan dat voor het daaropvolgende jaar worden aangevraagd.⁷¹ De subsidiebudgetten die door de gemeente zijn verleend voor de uitvoering van de OCO, zijn te zien in onderstaande tabel (Tabel 3.1).

⁶⁸ Beschikking subsidie mantelzorg-, vrijwilligers- en onafhankelijke cliëntondersteuning 2019, p. 4

⁶⁹ Gesprek gemeente

⁷⁰ Gesprek gemeente en wethouder

⁷¹ Gesprek gemeente



Tabel 3.1 Verleende subsidie voor cliëntondersteuning, gemeente Zoetermeer⁷²

<i>Jaar</i>	<i>MEE</i>	<i>Palet Welzijn</i>	<i>ZoSamen totaal</i>
2016	€ 1.344.000	€ 322.674	€ 1.666.674
2017	€ 1.344.000	€ 323.760	€ 1.667.760
2018	€ 1.370.646	€ 331.060	€ 1.701.706
2019	€ 1.372.368	€ 337.400	€ 1.709.768

3.3.2 Efficiency

In hoeverre de uitvoering van de OCO efficiënt is, is lastig te beoordelen. Bij efficiency draait het in feite om de vragen of de doelen zijn behaald binnen de gestelde budgetten en of er wellicht meer gedaan had kunnen worden met de beschikbare budgetten.

Allereerst proberen we inzicht te geven in de efficiëntie door te kijken naar de totale subsidie voor OCO en de doelstelling voor het aantal unieke cliënten en beantwoorde hulpvragen. Deze gegevens geven een beeld van de gemiddelde prijs voor de OCO per cliënt en per hulpvraag (tabel 3.2). Deze kosten zijn sinds 2017 licht gestegen van 1.390 naar 1.424 euro per unieke cliënt en van 334 tot 342 euro per hulpvraag.⁷³

Tabel 3.2 Begroting (doelstelling gemeente)

<i>Jaar</i>	<i>Subsidie totaal</i>	<i>Aantal unieke cliënten</i>	<i>Aantal hulpvragen beantwoord</i>	<i>Prijs per unieke cliënt</i>	<i>Prijs per beantwoorde hulpvraag</i>
2016	€ 1.666.674	Onb.	Onb.	-	-
2017	€ 1.667.760	1.200	5.000	€ 1.390	€ 334
2018	€ 1.701.706	1.200	5.000	€ 1.418	€ 340
2019	€ 1.709.768	1.200	5.000	€ 1.424	€ 342

In tabel 3.3 zijn de daadwerkelijke aantallen cliënten en beantwoorde hulpvragen weergegeven. Op basis van het subsidiebedrag kan er worden gekeken hoe de prijs per cliënt en de prijs per hulpvraag zich verhoudt tot de begroting. Deze vergelijking kunnen we alleen maken voor 2017 en 2018, aangezien voor de andere jaren gegevens over begroting (2016) of realisatie (2019) ontbreken. In 2017 werden er meer unieke cliënten ondersteund dan begroot, daarmee ligt de prijs per cliënt onder de begroting. Het aantal hulpvragen lag dicht bij de begroting (-51), waardoor ook de prijs per hulpvraag in lijn met de begroting lag. In 2018 daarentegen werden 46 minder unieke cliënten dan begroot ondersteund, maar werden er 404 hulpvragen meer beantwoord dan begroot. De kosten per cliënt lagen dus hoger dan begroot, maar de kosten per hulpvraag lager. In beide jaren 2017 en 2018 waren de kosten per cliënt en hulpvraag overigens veel hoger dan in 2016, toen er veel meer cliënten werden ondersteund en meer hulpvragen werden beantwoord.

⁷² Netwerkregisseur sociaal domein, gemeente Zoetermeer

⁷³ MEE en Palet Welzijn hebben naast de individuele cliëntondersteuning ook enkele taken in netwerken en het geven van voorlichting. Dit valt ook binnen het totale budget voor OCO. De werkelijke kosten per cliënt en hulpvraag zullen dus iets lager liggen.



Tabel 3.3 Prijs per persoon/hulpvraag **realisatie**

<i>Jaar</i>	<i>Subsidie totaal</i>	<i>Aantal unieke cliënten</i>	<i>Aantal hulpvragen beantwoord</i>	<i>Prijs per unieke cliënt</i>	<i>Prijs per beantwoorde hulpvraag</i>
2016 ⁷⁴	€ 1.666.674	1.818	7.434	€ 917	€ 224
2017 ⁷⁵ ⁷⁶	€ 1.667.760	1.270	4.949	€ 1.313	€ 337
2018 ⁷⁷	€ 1.701.706	1.154	5.404	€ 1.475	€ 315
2019	€ 1.709.768	-	-	-	-

Op basis van deze cijfermatige vergelijking, lijkt de OCO sinds 2016 minder efficiënt te zijn geworden. Het is echter niet bekend hoe zich dit verhoudt tot de effectiviteit van de ondersteuning. Ook was 2016 het eerste jaar van ZoSamen.

Een tweede manier om te kijken naar efficiëntie is door de huidige situatie te vergelijken met een alternatieve situatie en de daaraan verbonden kosten. De daadwerkelijk kosten voor 2018 waren per unieke cliënt 1.475 euro en per beantwoorde hulpvraag 315 euro. Het is de vraag welke ondersteuning cliënten nodig zouden hebben wanneer OCO niet beschikbaar zou zijn. Wie deze ondersteuning zou moeten bieden en voor welke prijs. Om de kosten van OCO te kunnen vergelijken, is indicatief een overzicht van kosten uit de maatschappelijke prijslijst van de effectencalculator toegevoegd (tabel 3.4).

Wanneer we het bedrag van 315 euro per hulpvraag relateren aan het tarief van een maatschappelijk werker (65 euro per uur), betekent dit dat deze gemiddeld 4 uur en 51 minuten per beantwoorde hulpvraag zou kunnen besteden. Aangezien er een richtlijn van 10 uur per hulpvraag is gesteld, lijkt een gemiddelde besteding per hulpvraag van iets minder dan 5 uur niet onrealistisch. Vanuit dat oogpunt zou de inzet van de cliëntondersteuning als efficiënt kunnen worden bestempeld.

Bovendien voegden twee cliëntondersteuners hieraan toe dat men met behulp van de OCO soms problemen weet te voorkomen, waardoor bij afwezigheid van OCO cliënten professionele hulp zouden moeten krijgen. Dit zou volgens hen veel duurder zijn. De bedragen van andere vormen van hulpverlening staan ter referentie in tabel 3.4 opgenomen.⁷⁸ Met andere woorden: de OCO speelt volgens hen een belangrijke rol in de efficiency van de volledige zorgverlening.

⁷⁴ Jaarverslag ZoSamen 2016, p. 29

⁷⁵ Jaarverslag ZoSamen 2018, p. 33

⁷⁶ Verschillende bronnen geven voor het jaar 2017 verschillende aantallen. We zijn uitgegaan van de meest recente bron: jaarverslag ZoSamen 2018.

⁷⁷ Jaarverslag ZoSamen 2018, p. 34

⁷⁸ Gesprek cliëntondersteuners Palet Welzijn



Tabel 3.4 Enkele kosten uit de maatschappelijke prijslijst, Effectencalculator⁷⁹

<i>Ondersteuning</i>	<i>Kosten</i>
Wijkverpleging	€ 50 per uur
Maatschappelijk werker	€ 65 per uur
2x per dag zorg in eigen huis	€ 100 per uur
Sociale activering	€ 3.750 per keer
Schuldhulpverlening	€ 1.500 per jaar
Budgetcoach/-hulp/-beheer	€ 94 / € 72 / € 54 per maand

Ten slotte kan bij de efficiency worden gekeken naar de vraag of de ondersteuners tijd en daarmee geld kwijt zijn vanwege omslachtige organisatie en/of regelgeving. Doordat er geen schotten zijn, gaat er geen tijd verloren aan onhandige procedures en hebben de ondersteuners de mogelijkheid om de onderwerpen te behandelen die nodig zijn, zonder aan te lopen tegen grenzen/schotten tussen domeinen.

⁷⁹ <https://effectencalculator.nl/maatschappelijke-prijslijst/> Toelichting: De prijzen zijn een zo goed mogelijke inschatting op basis van de gevonden informatie. Vaak zijn het (conservatieve) gemiddelden van diverse bronnen. Werkelijke prijzen zijn afhankelijk van tijd, plaats, aanbieder en precieze definitie. De genoemde prijzen zijn altijd indicatief. Veel prijzen zijn verouderd. Een tarief voor een Wmo-consulent is in deze prijslijst niet beschikbaar.



4 Beleidsontwikkelingen: gebiedsgerichte ondersteuning en ontschotten

4.1 Inleiding

In het onderzoek is aan twee aspecten van het beleid specifieke aandacht gegeven, namelijk de eventuele uitdagingen van schotten in de (financiering) van dienstverlening die de cliëntondersteuning eventueel parten speelt en de toekomstige ontwikkeling in het sociaal domein in Zoetermeer, waarbij de gemeente meer wil inzetten op gebiedsgerichte organisatie van de Wmo.

4.2 Ontschotten

Met 'schotten' in het sociaal domein wordt doorgaans bedoeld dat de hulp en ondersteuning op verschillende gebieden vanuit verschillende bronnen wordt gefinancierd. Met de decentralisaties in 2015 hebben de gemeenten de gelegenheid gekregen om het ondersteuningsaanbod zo veel mogelijk integraal aan te bieden. In de praktijk bestaan er echter nog steeds schotten in financiering en dienstverlening. Zo is er per definitie sprake van een schot tussen Wlz en Wmo en, afhankelijk van hoe een gemeente de dienstverlening heeft georganiseerd, ook tussen Wmo, jeugdhulp en werk & inkomen.

Voor de cliëntondersteuning zouden deze schotten er in principe niet moeten zijn. De cliëntondersteuning is er namelijk levensbreed, dus niet alleen op het gebied van Wmo, maar ook voor cliënten van jeugdhulp, werk & inkomen en de route richting een aanvraag voor de Wlz.

In dit rapport hebben we echter geconcludeerd dat de cliëntondersteuning in Zoetermeer zich voornamelijk richt op zorgvragen. Cliënten kunnen wel terecht bij ZoSamen voor vragen op alle levensgebieden, maar worden hier vanuit de andere domeinen niet specifiek op gewezen. Gelet op de samenstelling van ZoSamen lijkt de ondersteuning ook niet voldoende geëquipeerd voor ondersteuningsvragen die zich op louter op jeugdhulp of werk & inkomen toespitsen.

Dit onderzoek spitst zich toe op de werkzaamheden en taakuitvoering door ZoSamen. We hebben dus niet kunnen onderzoeken in hoeverre cliëntondersteuning op andere gebieden actief wordt opgepakt door andere organisaties dan ZoSamen, en hoe deze ondersteuning is gefinancierd. Mogelijk zijn er dus wel schotten in de cliëntondersteuning, maar deze komen niet naar voren uit de beleidsdocumenten. Dit werd door de gesproken partijen ook niet als een specifiek aandachtspunt naar voren gebracht.

Een andere vorm van schotten in de dienstverlening hangt samen met de rollen van ZoSamen in de toegang tot zorg en het bijstaan van cliënten in een functie vergelijkbaar met de ombudsman (en dus een 'second opinion' voor de gestelde indicatie). Als ZoSamen in de toekomst een actieve rol zou krijgen bij het adviseren van de juiste vorm van zorg voor een cliënt, kan dat conflicteren met de ombudsfunctie, omdat het de vraag is hoe onafhankelijk de cliëntondersteuning nog is als de cliënt bezwaar maakt tegen de beslissing voor de indicatie. Dit zou een uitdaging worden als de gemeente Zoetermeer kiest voor een gebiedsgerichte organisatie van de Wmo met de



onafhankelijke cliëntondersteuning in een rol bij aanvang van een traject richting zorg en ondersteuning.

4.3 Gebiedsgerichte organisatie

Op 1 juli jl. stond de herinrichting van de Wmo en een deel van de preventieve Jeugdvoorzieningen op de agenda van de raadsvergadering. Daarbij werden verschillende maatregelen besproken om de ondersteuning vanuit de Wmo en een deel van de preventieve Jeugdvoorzieningen efficiënter en effectiever te organiseren. Deze maatregelen zijn het gebiedsgericht aanbieden van ondersteuning binnen het sociaal domein, overige subsidies opgavegericht opnieuw in de markt zetten en de toegang (informatie, advies, cliëntondersteuning en indiceren) anders vormgeven. Een eenduidige toegang, de vermindering van overlap tussen voorzieningen en de integrale dienstverlening, zouden daarbij kunnen leiden tot besparingen.

De nieuwe vormgeving van de toegang ziet er in concept als volgt uit:

- In elk gebied moet een herkenbaar centrum zijn, een fysieke locatie, die de spil is van de maatschappelijke dienstverlening in de wijk, die preventief van aard is en voor iedereen vrij toegankelijk. In dit centrum kunnen mensen informatie, advies, vraagverheldering en toeleiding naar ondersteuning krijgen. Dit centrum moet tevens het meldpunt zijn voor vragen en zorgen van inwoners in de wijk.
- Op dit moment zijn er verschillende informatie- en adviespunten. In de nieuwe vormgeving moeten er óf centraal één of hooguit enkele loketten zijn, moeten er informatiepunten komen in de wijk óf moeten de loketten digitaal worden vormgegeven. Door het aantal loketten te beperken, kan er efficiënter worden gewerkt.

Met het gebiedsgericht werken, hoopt men meer samenhang te creëren in de voorzieningen, dichter bij de inwoner te staan en de dienstverlening beter op de wijk en inwoner af te stemmen.

De plannen voor de gebiedsgerichte organisatie moeten nog nader worden uitgewerkt, inclusief de rol van de cliëntondersteuning daarbij. Voor die uitwerking speelt een belangrijk aandachtspunt, namelijk de onafhankelijkheid en objectiviteit van de cliëntondersteuning. Indien de OCO een grotere rol gaat spelen bij de toeleiding tot zorg, wordt het 'schot' tussen de taken van de cliëntondersteuner en de Wmo-consulent die gaat over de toewijzing van een voorziening minder duidelijk. Dit is ook in de handreiking van de VNG voor de OCO als aandachtspunt geformuleerd. Daarin wordt gesteld dat cliëntondersteuners wel deel kunnen uitmaken van wijkteams, mits de gemeente voldoende waarborgen treft om te voorkomen dat een situatie van belangenvermenging ontstaat, of dat dit door de inwoner als zodanig wordt gezien. De cliëntondersteuner kan in hetzelfde gebouw als de indicatiesteller gevestigd zijn, mits er voldoende mogelijkheden zijn om de werkprocessen te scheiden.



Bijlage 1: Zelftest VNG

Zelftest cliëntondersteuning voor gemeenten (VNG)

Beleidsplan

- Heeft de gemeente in het beleidsplan beschreven hoe zij de cliëntondersteuning inrichten?
- Wordt in het beleidsplan ingegaan op de hierna genoemde wettelijke vereisten met betrekking tot onafhankelijkheid, levensbreedheid etc.?

Onafhankelijkheid

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid, organisatie of werkprocessen- dat mensen die cliëntondersteuning bieden in staat worden gesteld hun positie als cliëntondersteuner onafhankelijk en in het belang van de cliënt in te vullen en uit te oefenen en dat zij kunnen werken op basis van professionele autonomie?
- Is er een organisatorische scheiding tussen professionele cliëntondersteuners en de professionals die beslissen over de toewijzing van maatwerkvoorzieningen en zo niet, is dan vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid of werkprocessen- dat mensen die cliëntondersteuning bieden niet ook mogen beslissen over de toewijzing van maatwerkvoorzieningen?
- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid en werkprocessen- dat cliënten een beroep kunnen doen op een andere cliëntondersteuner als hij/zij twijfelt aan de objectiviteit van de cliëntondersteuner?

Levensbreed

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid of werkprocessen- dat de cliëntondersteuning levensbreed is? Dat wil zeggen, is cliëntondersteuning beschikbaar voor vragen op de volgende levensgebieden?
 - maatschappelijke ondersteuning
 - preventieve zorg
 - zorg
 - jeugdhulp
 - onderwijs
 - welzijn
 - wonen
 - werk en inkomen
- Heeft de gemeente in beleid geformuleerd hoe de samenhang gerealiseerd wordt tussen alle in de gemeente beschikbare vormen van cliëntondersteuning?
- Toegankelijkheid van cliëntondersteuning
- Wordt cliëntondersteuning in de gemeente aangeboden als algemene, vrij toegankelijke voorziening voor alle inwoners?
- Is die cliëntondersteuning in de gemeente gratis?

Informatieplicht

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid en werkprocessen- op welke manier mensen geïnformeerd worden over de beschikbaarheid van cliëntondersteuning? In het bijzonder voorafgaand aan het onderzoek?
- Wijst de gemeente de cliënt erop dat deze cliëntondersteuning onafhankelijk is en uitgaat van het belang van de cliënt? En dat deze gratis is?
- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid en werkprocessen- op welke manier mensen geïnformeerd worden over de beschikbaarheid van onafhankelijke cliëntondersteuning wanneer hij zich meldt met een ondersteuningsbehoefte op een ander levensgebied dan maatschappelijke ondersteuning?

Kwaliteit en evaluatie

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid of de verordening- welke eisen gesteld worden aan de kwaliteit van de voorzieningen? Inclusief de deskundigheid van de beroepskrachten?

Inspiraak

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid of in de verordening- hoe cliënten en vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van de Wmo?
- Heeft de inspraak van cliënten en hun vertegenwoordigers ook betrekking op het onderdeel cliëntondersteuning?



Bijlage 2: Respondenten

Interviews

Organisatie	Naam	Functie
MEE	Erna Schmit	Manager
MEE	Imke Roemermann	Cliëntondersteuner
MEE	Kirsten Broekhuis	Cliëntondersteuner
Palet Welzijn	Lenny Althof	Directeur
Palet Welzijn	Daniëlle Privee	Projectmanager
Palet Welzijn	Gabrielle Verhaegen	Cliëntondersteuner
Palet Welzijn	Dorine Wind	Cliëntondersteuner
Gemeente Zoetermeer	Astrid Bouwer	Wmo-consulent en procescoördinator
Gemeente Zoetermeer	Hans Wesdijk	Netwerkgeregisseur sociaal domein
Gemeente Zoetermeer	Ingeborg Ter Laak, met Joost Braun (adviseur)	Wethouder zorg, welzijn, sport en verenigingen

Groepsgesprek met de gemeenteraad, commissie samenleven

Partij	Naam	Functie
CDA	F. Van Proosdij	Commissielid
D66	C. Huijbens	Raadslid
GroenLinks	J. Boerboom	Raadslid
PvdA	M. Van Der Tol	Commissielid
Zó! Zoetermeer	R. Van der Vlies	Raadslid
Zoetermeer Vooruit	J. Meurs-Troch	Raadslid

