

Rekenkamer Nijmegen

De Rekenkamer neemt een onafhankelijke positie
in binnen de gemeente Nijmegen



Nijmegen



HOOFDRAPPORT

Toegang tot de Wmo

Rekenkameronderzoek vanuit cliëntperspectief

December 2019

COLOFON

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid:
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de Notitie Werkwijze.

Samenstelling:

de heer G. Backus (voorzitter)

Mevrouw C. Baarda (lid)

mevrouw B. Cornielje (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door mevrouw J. Smink (secretaris / onderzoeker).

Bij de uitvoering van het onderzoek naar de toegang tot de Wmo is de Rekenkamer ondersteund door onderzoekers van ZorgfocuZ uit Groningen.

Contact:

Post: Postbus 9105
6500 HG NIJMEGEN

Telefoon: 024 – 329 2338

E-mail: rekenkamer@nijmegen.nl

Website: www.nijmegen.nl

Twitter: @rekenkamer024

INHOUDSOPGAVE

	Samenvatting	
1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2	Doel- en vraagstelling van het onderzoek	1
1.3	Toetsingskader van het onderzoek	2
1.4	Aanpak van het onderzoek	2
1.5	Leeswijzer	4
2	Toegang tot ondersteuning vanuit de Wmo	5
2.1	Context van het Rekenkameronderzoek	5
2.2	Organisatie van de toegang tot de Wmo in Nijmegen	6
3	Conclusies	9
4	Aanbevelingen	24
5	Bestuurlijke reacties	29
5.1	Reactie van het college van Burgemeester en Wethouders	29
5.2	Reactie van het bestuur van Sterker Sociaal Werk	32
5.3	Reactie van het bestuur van Bindkracht 10	34
6	Nawoord Rekenkamer	38

Bij dit rapport hoor een [bijlagenboek](#). Daarin zijn opgenomen:

Bijlage 1	Aanpak en verloop van het onderzoek
Bijlage 2	Beleid en regels voor toegang tot Wmo-voorzieningen
Bijlage 3	Toetsingskader
Bijlage 4	Toegang tot Wmo: de praktijk
Bijlage 5	Cijfers van aanmelding tot en met geleverde zorg
Bijlage 6	Cijfers rond de Stips
Bijlage 7	Resultaten enquêtes Stips
Bijlage 8	Behouden en veranderen volgens betrokkenen in het veld
Bijlage 9	Organisatievormen wijkteams
Bijlage 10	Verklaring van gebruikte afkortingen

SAMENVATTING

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de toegang tot de Wmo vanuit cliëntperspectief.

Het **doel** van dit onderzoek is inzicht te bieden in de wijze waarop bewoners met een (hulp)vraag in Nijmegen toegang hebben tot voorzieningen op grond van de Wmo en waar nodig aanbevelingen te doen om die toegang vanuit *cliëntperspectief* effectiever en efficiënter te maken.

De **centrale onderzoeksvraag** is:

Hoe is de toegang tot ondersteuning vanuit de Wmo in de gemeente Nijmegen geregeld, hoe wordt deze toegang door cliënten ervaren en in hoeverre voldoet de toegang aan de wettelijke en beleidsmatige uitgangspunten?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- bestuderen van (beleids)stukken;
- verzamelen en analyseren van cijfers;
- verzamelen van cliëntervaringen;
- interviews met betrokkenen van de gemeente, Bindkracht10 en Sterker;
- bijeenkomst met betrokkenen uit het veld.

Op basis van het onderzoek, **concludeert** de Rekenkamer dat:

1. De *organisatie* van de toegang tot Wmo-voorzieningen in Nijmegen in *opzet* goed is vormgegeven, maar bij inwoners beperkt bekend is. Ook lopen de Stips en de Sociaal Wijkteams bij de uitvoering van hun werk tegen hun grenzen aan, waardoor de toegang tot voorzieningen onder druk staat.
2. Cliënten tevreden zijn over het contact met de Stips en de Sociaal Wijkteams. In het *proces* rond hun (hulp)vraag doet zich echter een aantal knelpunten voor, waar zowel de cliënten als de (medewerkers van de) Stips en de Sociaal Wijkteams tegenaan lopen.

De belangrijkste knelpunten vanuit cliëntperspectief bestaan op het gebied van:

- de privacy bij de Stips;
 - de informatievoorziening vanuit de gemeente;
 - de wachttijden;
 - het melden van een hulpvraag;
 - het keukentafelgesprek;
 - het onderzoeksverslag.
3. De gemeente bij het sturen op het Wmo-proces te weinig aandacht heeft voor het cliëntperspectief, waardoor de rechtszekerheid van cliënten onvoldoende gewaarborgd is en er geen zekerheid is dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.

De conclusies zijn toegelicht in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Om de toegang tot Wmo voorzieningen vanuit cliëntperspectief effectiever en efficiënter te maken, doet de Rekenkamer de volgende **aanbevelingen** aan de gemeenteraad:

1. Zorg, in voorbereiding op de besluitvorming over de brede basisteams Volwassenen, voor antwoord op een aantal belangrijke vragen die betrekking hebben op de organisatie en uitvoering door die brede basisteams.
2. Geef het college opdracht zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wmo te versterken door ook toezicht te houden en (bij) te sturen op basis van informatie over de (knelpunten in de) uitvoering.
3. Geef het college opdracht de in dit onderzoek geconstateerde knelpunten in het proces op te lossen, door daarover afspraken te maken met Sterker en Bindkracht10 en ook binnen de eigen organisatie een aantal zaken te verbeteren.

De aanbevelingen zijn toegelicht en nader geconcretiseerd in hoofdstuk 4 van dit rapport.

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

De aanleiding voor dit onderzoek naar de toegang tot de Wmo is het rapport 'Sturen op zorg' dat de Rekenkamer in 2017 heeft uitgebracht. In dit onderzoek bleek dat er nog veel 'witte vlekken' waren op het gebied van zorg en welzijn in Nijmegen. Naar aanleiding hiervan heeft de Rekenkamer met een klankbordgroep van de gemeenteraad afgesproken om in de raadsperiode vanaf maart 2018, een verdiepend onderzoek uit te voeren op het gebied van zorg en welzijn. Rond de zomer 2018 heeft de Rekenkamer bij zowel de raadsfracties als de inwoners van Nijmegen navraag gedaan naar wat men onderzocht zou willen hebben. In de reacties sprongen onderwerpen die raakvlakken hadden met de toegang tot de Wmo eruit. De Rekenkamer heeft tevens gekozen voor de Wmo als onderwerp, omdat het belang ervan groot is; duizenden inwoners maken gebruik van voorzieningen op grond van de Wmo. Bovendien betreffen de uitgaven voor welzijn, wijkontwikkeling en zorg bijna 25% van de totale gemeentelijke uitgaven.¹

Op het moment dat voorliggend rapport vrijwel afgerond was, heeft het college van Burgemeester en Wethouders een voorstel aan de raad gedaan over de 'stelselherziening' in het sociaal domein. Bij het formuleren van de aanbevelingen naar aanleiding van ons onderzoek (hoofdstuk 4), hebben wij rekening gehouden met dat raadsvoorstel.

1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

Het doel van dit onderzoek is inzicht te bieden in de wijze waarop bewoners met een (hulp)vraag in Nijmegen toegang hebben tot voorzieningen op grond van de Wmo en waar nodig aanbevelingen te doen om die toegang vanuit *cliëntperspectief* effectiever en efficiënter te maken. Bij het cliëntperspectief gaat het om zaken zoals vindbaarheid en laagdrempeligheid van degene die kan helpen bij de (hulp)vraag, duidelijkheid van informatie, wachttijden, bejegening en rechtszekerheid. In het onderzoek hebben wij dus niet gekeken naar zaken zoals de ontwikkeling van de kosten van de toegang tot de Wmo, de beschikbare of benodigde formatie voor de uitvoering of de kwaliteit van de geleverde zorg.

De **centrale onderzoeksvraag** is:

Hoe is de toegang tot ondersteuning vanuit de Wmo in de gemeente Nijmegen geregeld, hoe wordt deze toegang door cliënten ervaren en in hoeverre voldoet de toegang aan de wettelijke en beleidsmatige uitgangspunten?

¹ Hierbij gaat het om het totale bedrag voor het programma Welzijn, wijkontwikkeling en zorg uit de [begroting 2020](#); wij zijn niet nagegaan welk bedrag specifiek voor het organiseren van de toegang tot de Wmo nodig is.

1.3 TOETSINGSKADER VAN HET ONDERZOEK

Voor het toetsingskader voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Algemene normen van behoorlijk overheidshandelen;
- Wettelijke normen / Spelregels Wmo 2015:
 - Wmo 2015 en bijbehorende Memorie van Toelichting;
 - Spelregels Wmo 2015 van de ANBO;²
- Gemeentelijke normen:
 - Beleidsplan Wmo 2015 – 2018 Veur Mekäör – zorg en welzijn dichtbij;³
 - Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Nijmegen 2019;
 - Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp 2019.

Een concept van het toetsingskader is bij de start van het onderzoek besproken met de ambtelijke contactpersonen voor dit onderzoek. Naar aanleiding hiervan zijn enkele verduidelijkingen in het toetsingskader aangebracht. In bijlage 2 is een toelichting gegeven op het toetsingskader; in bijlage 3 is het toetsingskader zelf opgenomen.

1.4 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Eind januari 2019 heeft de Rekenkamer de gemeenteraad, het college en de contactpersonen voor dit onderzoek binnen de gemeente, Sterker Sociaal Werk en Bindkracht10 op de hoogte gesteld van de start van het onderzoek. Zij ontvingen een brief met de hoofdpunten van het onderzoek. Het onderzoek is vervolgens mondeling toegelicht aan betrokkenen binnen de genoemde organisaties en aan de klankbordgroep uit de raad. Ook tijdens het onderzoek is op gezette momenten contact met hen geweest over de stand van zaken, de planning en de bevindingen op hoofdlijnen op dat moment.

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd⁴:

Bestuderen van (beleids)stukken

Door het bestuderen van (beleids)stukken hebben wij ons een beeld gevormd van de wijze waarop de toegang tot ondersteuning vanuit de Wmo is geregeld en hoe die zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. We hebben stukken bestudeerd met betrekking tot (de doorontwikkeling van) het beleid, de opdrachten aan de organisaties die het beleid voor de gemeente Nijmegen uitvoeren (Bindkracht10 en Sterker) en eerder uitgevoerd onderzoek.

² De ANBO heeft in het stuk Spelregels Wmo 2015 normen bij elkaar gebracht (naast wettelijke eisen ook jurisprudentie) als aanzet voor een landelijke kwaliteitsstandaard. Deze spelregels worden onder meer door de VNG gebruikt in de opleidingen voor Wmo-consulenten.

³ Dit plan fungeert nog steeds als beleidskader.

⁴ In deze paragraaf geven wij een beknopte toelichting op de aanpak van het onderzoek. In bijlage 1 zijn de verschillende onderzoekstappen en –methoden uitgebreider beschreven.

Verzamelen en analyseren van cijfers

De Rekenkamer heeft cijfers verzameld bij de gemeente, Bindkracht10 en Sterker. Daarnaast hebben wij cijfers verzameld uit eerder uitgevoerde onderzoeken. Het gaat hierbij zowel om cijfers met betrekking tot aantallen meldingen, gestelde vragen, afgegeven indicaties en dergelijke, als om ervaringen van cliënten. Wij hebben de cijfers geanalyseerd en daarmee onder meer ontwikkelingen in de tijd in beeld gebracht.

Verzamelen van cliënten-ervaringen

Parallel aan het bestuderen van (beleids)stukken en verzamelen en analyseren van cijfers, hebben wij zelf ervaringen van cliënten opgehaald. Dat hebben we gedaan via:

- Enquêtes bij bezoekers (69), vrijwilligers (27) en werkbegeleiders (9) van de Stips;
- Interviews bij cliënten (10) die een aanvraag in het kader van de Wmo hebben gedaan en waarbij het proces is afgerond;
- Het volgen van cliënten (10) die een aanvraag in het kader van de Wmo hebben gedaan en waarbij het proces juist is gestart; met deze cliënten is op verschillende momenten tijdens het proces telefonisch contact geweest en er is een onderzoeker aanwezig geweest bij het keukentafelgesprek;⁵
- Analyse van onderzoeksverslagen (20).

Dit deel van het onderzoek is kwalitatief. Hierbij is het uitgangspunt niet representativiteit, maar het voeren van zoveel gesprekken dat extra gesprekken geen nieuwe inzichten meer opleveren. Omdat het in dit onderzoek gaat om een afgebakend proces (de toegang tot ondersteuning vanuit de Wmo) en niet om het ophalen van een breed beeld over zorg en welzijn, kon volstaan worden met een relatief beperkt aantal gesprekken met cliënten. Hetzelfde geldt voor de enquêtes bij de Stips om een beeld te krijgen van de ervaringen van bezoekers, vrijwilligers en werkbegeleiders. De gesprekken en enquêtes zijn niet de enige bron geweest, waarop de Rekenkamer haar uiteindelijke oordeel heeft gebaseerd. De uitkomsten uit de enquêtes en gesprekken met cliënten zijn teruggelegd bij de betrokkenen bij het proces binnen en buiten de gemeente én naast de bevindingen uit andere bronnen gelegd (zie toelichting op andere onderzoekstappen (of bijlage 1) voor een uitgebreidere toelichting).

Interviews met betrokkenen van de gemeente, Bindkracht10 en Sterker

Op diverse momenten in het onderzoek hebben wij (groeps)interviews gevoerd met medewerkers die direct contact hebben met cliënten én andere sleutelfiguren. Het ging om de portefeuillehouders herziening Wmo-stelsel en welzijn en zorg, ambtelijk betrokkenen en betrokkenen van Bindkracht10 en Sterker. Van alle gesprekken is een verslag op hoofdlijnen gemaakt, dat voor verificatie is teruggelegd.

⁵ De doorlooptijd van het onderzoek is voor een belangrijk deel bepaald door de tijd dat de gevolgde cliënten wachtten op hun keukentafelgesprek. De gevolgde cliënten hebben zich tussen begin maart en 10 mei 2019 gemeld. Het laatste bijgewoonde keukentafelgesprek vond plaats op 27 augustus 2019. Voor details wordt verwezen naar bijlage 1.

Bijeenkomst met betrokkenen uit het veld

Als één van de laatste stappen in het onderzoek hebben wij een bijeenkomst georganiseerd voor betrokkenen uit het veld. Uitgenodigd waren onder meer betrokkenen van de Stips en Sociaal Wijkteams, onafhankelijke cliëntondersteuners, collectieve belangenbehartigers van verschillende organisaties en vertegenwoordigers van adviescommissies van het college. De leden van de klankbordgroep uit de raad hebben wij daarnaast als toehoorder uitgenodigd, evenals vier ambtenaren van de gemeente. In de bijeenkomst is in deelgroepen gesproken aan de hand van stellingen. Op deze manier heeft de Rekenkamer bevindingen getoetst en verbeterpunten opgehaald.

Rapportage

Op basis van de bestudeerde (beleids)stukken en cijfers, de verzamelde cliëntervaringen en de informatie uit de interviews en de bijeenkomst met betrokkenen uit het veld, hebben wij de bevindingen op een rij gezet. Deze zijn voor een toets op de feiten voorgelegd aan de contactpersonen voor dit onderzoek bij Bindkracht10, Sterker en de gemeente. Zij hebben ons gewezen op een aantal feitelijke onjuistheden en omissies. Deze hebben wij verwerkt. Alle bevindingen zijn opgenomen in het bijlagenboek dat bij dit rapport hoort. De bevindingen hebben wij afgezet tegen het toetsingskader en op basis daarvan heeft de Rekenkamer conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. We hebben daarbij niet alleen naar de letter van de wet of een regel gekeken, maar ook naar de geest daarvan. Het college en de besturen van Bindkracht10 en Sterker zijn door ons in de gelegenheid gesteld te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Zij hebben daarvan gebruik gemaakt. Nadat de Rekenkamer hun reacties heeft voorzien van een nawoord, is het rapport aan de raad aangeboden en daarmee openbaar gemaakt.

De Rekenkamer is bij de uitvoering van het onderzoek ondersteund door onderzoekers van ZorgfocuZ uit Groningen.

1.5 LEESWIJZER

Voorliggend rapport vervolgt na dit hoofdstuk, met een korte schets van de context van het Rekenkameronderzoek en de organisatie van de toegang tot de Wmo in Nijmegen (hoofdstuk 2), de conclusies (hoofdstuk 3) en aanbevelingen (hoofdstuk 4) uit het onderzoek. De reactie van het college en de besturen van Sterker Sociaal Werk en Bindkracht10 op de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 5. Deze reacties zijn in hoofdstuk 6 voorzien van een nawoord van de Rekenkamer.

Bij dit rapport hoort een bijlagenboek. In de bijlagen is meer gedetailleerde informatie opgenomen. Het gaat om een nadere toelichting op de aanpak van het onderzoek (bijlage 1), het toetsingskader (bijlage 2 en 3), de ervaringen van cliënten (bijlage 4 en 7), cijfers en achtergrondinformatie (bijlage 5 en 6), de reacties van betrokkenen uit het veld op de vraag 'houden zoals het is / trots op - veranderen' (bijlage 8), organisatiemodellen voor wijkteams (bijlage 9) en een verklaring van gebruikte afkortingen (bijlage 10).

2. TOEGANG TOT ONDERSTEUNING VANUIT DE WMO

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor zorg aan langdurig zieken en ouderen, jeugdzorg en werk en inkomen. De basis hiervoor wordt gevormd door de (nieuwe) Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. In dit onderzoek gaat het om de toegang tot Wmo-voorzieningen; hoe is die georganiseerd, hoe wordt die door cliënten ervaren en in hoeverre wordt voldaan aan de wettelijke en beleidsmatige eisen.

2.1 CONTEXT VAN HET REKENKAMERONDERZOEK

De bedoeling van de Wmo is om de zelfredzaamheid en participatie van mensen met lichamelijke en/of psychische beperkingen te ondersteunen en om mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te laten functioneren. In eerste instantie moeten mensen hun eigen netwerk aanspreken of kunnen zij gebruik maken van een algemene voorziening. Wanneer dit leidt tot onvoldoende ondersteuning kunnen mensen in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening. De overeenkomstige gedachten achter de decentralisaties in het sociale domein zijn⁶:

- de versnippering van het ondersteuningsaanbod tegengaan:
 - ontschotting: integraal en samenhangend beleid;
 - meer ruimte voor professionals;
 - één gezin, één plan, één regisseur.
- de omvang en de kosten van de verzorgingsstaat beperken:
 - meer preventie;
 - afschaling van zorg (de-medicalisering, minder specialistische zorg).
- een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van de 'participatiesamenleving':
 - meer eigen verantwoordelijkheid;
 - toename van zelfredzaamheid;
 - participeren naar vermogen;
 - ondersteuning bieden aan personen die dit zelf niet (meer) kunnen.

Het in de praktijk brengen van de decentralisatie van de verschillende wetten was om meerdere redenen complex. Zo was er tot kort voor 1 januari 2015 op onderdelen nog onzekerheid over de taken en verantwoordelijkheden die gemeenten zouden krijgen en hadden gemeenten niet of nauwelijks inzicht in 'hun' cliëntenbestand. Daarbij kwam dat gemeenten geen ervaring hadden op het gebied van de Jeugdwet en de taken die per 1 januari 2015 aan de Wmo werden toegevoegd. In deze situatie moest de gemeente, samen met partijen waarvoor de constellatie waarin (samen)gewerkt moest worden ook nieuw was, de continuïteit van zorg voor cliënten garanderen en het toe leiden naar zorg voor nieuwe cliënten in goede banen leiden.

⁶ De beschrijving van de (landelijke) doelen van de decentralisaties is in uitgebreidere vorm te vinden in het SCP-rapport [Overall rapportage sociaal domein 2015](#), Rondon de transitie (mei 2016).

2.2 ORGANISATIE VAN DE TOEGANG TOT DE WMO IN NIJMEGEN

In het Wmo-beleidsplan 2012 – 2015 is in Nijmegen de basis gelegd voor de organisatiestructuur om invulling te geven aan de decentralisaties. Het beleidsplan is in de daarop volgende jaren meer concreet uitgewerkt; onder meer op basis van de eerste ervaringen die werden opgedaan in de stadsdelen waar met (onderdelen van) de nieuwe structuur werd geëxperimenteerd. In de beleidsnota Wmo en Jeugd (Veur Mekäör) 2015 – 2018 is de 'basisinfrastructuur voor zorg en welzijn' nog eens bevestigd.

In deze paragraaf geven we een beknopte toelichting op de organisatie van de toegang tot ondersteuning vanuit de Wmo in Nijmegen.⁷ In bijlage 9 is een overzicht opgenomen van mogelijke organisatievormen van wijkteams. Het gaat om modellen uit het rapport 'Organisatievormen en positionering van (wijk)teams – Overwegingen en ervaringen van gemeenten in beeld' dat in 2017 is opgesteld in het kader van het landelijke programma 'Integraal werken in de wijk'⁸.

Wanneer een inwoner een (hulp)vraag heeft, meldt hij zich bij de gemeente of bij een organisatie die door de gemeente is aangewezen voor het afhandelen van hulpvragen. Afhankelijk van de aard van de (hulp)vraag gaat een Nijmegenaar naar een Stip of een Sociaal Wijkteam. In elk stadsdeel (10) is een Stip⁹ en een Sociaal Wijkteam gevestigd. Met het oog op een heldere structuur voor informatie, advies en ondersteuning op wijkniveau, is er voor gekozen de Stips en Sociaal Wijkteams per stadsdeel steeds in hetzelfde gebouw te vestigen. Het doel van het vormen van de Stips was om het versnipperde informatie- en adviesaanbod te stroomlijnen, het vormgeven van de één-loket- gedachte en het zorgen voor een goede aansluiting tussen informatie en advies (kortdurend) en de Sociaal Wijkteams (zo dicht mogelijk op elkaar). De Stips vormen binnen de wijk het eerste aanspreekpunt voor inwoners met een (hulp)vraag en zijn daarmee dan ook voorliggend aan de Sociaal Wijkteams. In de Sociaal Wijkteams werken professionals met verschillende achtergronden. De consultants van de Sociaal Wijkteams leiden inwoners toe naar zorg en hulp vanuit de Wmo en Jeugdwet, en bieden waar mogelijk zelf ondersteuning of hulp. De organisatie van de Stips en de Sociaal Wijkteams heeft de gemeente via een subsidiebeschikking bij respectievelijk Bindkracht10 en Sterker Sociaal Werk (verder: Sterker) neergelegd. Inmiddels hebben duizenden inwoners contact gehad met de Stips en de Sociaal Wijkteams en zijn zij door hen (op weg) geholpen met hun (hulp)vraag. De uitgaven voor het totale begrotingsprogramma 'welzijn, wijkontwikkeling en zorg' bedraagt bijna 25% van de totale gemeentelijke uitgaven in de begroting 2020.

⁷ Voor een uitgebreid overzicht van de doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden bij de start van de Stips en Sociaal Wijkteams verwijzen wij naar bijlage 7 uit het Rekenkamerrapport [Sturen op zorg](#).

⁸ In het landelijke programma 'Integraal werken in de wijk' bundelen Movisie, het Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, het Nederlands Jeugdinstituut, Vilans en de Werkplaatsen Sociaal Domein de krachten om samen met professionals en beleidsmakers kennis en expertise over integraal werken te ontwikkelen en toegankelijk te maken.

⁹ Naast de Stips per stadsdeel is er sinds oktober 2018 ook een jongeren-Stip. In bijlage 6 is uitgebreid ingegaan op de Stips per stadsdeel en de jongeren-Stip.

De Stips zijn een plek voor informatie, maar ook voor ontmoeting en activering.

De Stips zijn ontstaan door diverse gesubsidieerde organisaties op het gebied van informatie en advies bij elkaar te brengen. De Stips zijn er 'voor en door' bewoners; dat is ook de reden dat er gewerkt wordt met vrijwilligers. De vrijwilligers worden ondersteund door professionals van Bindkracht10. Daarnaast zijn de vier gemeentelijke Publieksvoorlichters werkzaam in de Stips.¹⁰ Zij vormen de schakel tussen de inwoners en de gemeentelijke organisatie. Daartoe voorzien zij de Stips van informatie van de gemeente en geven zij advies over gemeentelijke regelingen op het gebied van zorg en inkomen. De openingstijden van de Stips verschillen van 3 tot 8 dagdelen. De locaties en openingstijden zijn bepaald in overleg met wijkbewoners en professionals werkzaam in de wijk. Hierbij was de eis van de gemeente dat een Stip minimaal 3 dagdelen geopend moet zijn, en de XL Stips (Dukenburg en Oud West) minimaal 5 dagdelen. In de loop der jaren zijn de openingstijden van enkele Stips aangepast. In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van de locaties van de Stips en de dagdelen dat ze geopend zijn. Tijdens de openingstijden van een Stip kunnen inwoners binnenlopen met hun vraag; het is niet nodig vooraf een afspraak te maken (maar dat kan wel). Daarnaast is er de Stiplijn; hier kunnen inwoners hun vragen telefonisch voorleggen. De Stiplijn handelt ook vragen af die inwoners via e-mail stellen. Behalve dat de Stips vragen van inwoners beantwoorden, helpen zij inwoners onder andere (op weg) bij het invullen van formulieren, het leggen van contact met instanties of het bieden van een luisterend oor. Wanneer een inwoner met een (hulp)vraag bij de Stip komt die bij het Sociaal Wijkteam thuis hoort, kan de vrijwilliger van de Stip hiervoor geen melding doen bij het Sociaal Wijkteam. De inwoner moet dat zelf doen, waarbij een vrijwilliger natuurlijk wel kan helpen.

De Stips hebben ook een functie in ontmoeting en verbinding, zowel op de locatie van de Stip zelf als in de wijk. Het onderdeel ontmoeting maakt geen onderdeel uit van ons onderzoek.

De Sociaal Wijkteams zijn er voor het toe leiden van inwoners naar zorg en hulp vanuit de Wmo en Jeugdwet én het waar mogelijk zelf bieden van ondersteuning of hulp.

Uitgaande van het principe één huishouden, één plan is er gekozen voor één toegangspoort tot zorg en ondersteuning. De Sociaal Wijkteams zijn daarin de spil. Idee hierachter was: minder bureaucratie en minder differentiatie in de hulp en dienstverlening. In de Sociaal Wijkteams zijn consulents werkzaam met verschillende achtergronden. Zij handelen vragen af die passen bij hun specialisme: Jeugd, Wmo-nieuw of Wmo-klassiek¹¹. Inwoners kunnen zich telefonisch of met een ingevuld webformulier melden bij het Sociaal Wijkteam. De Sociaal Wijkteams kennen geen fysiek

¹⁰ De Publieksvoorlichters zijn in dienst van de gemeente Nijmegen, maar werkzaam bij de Stips.

¹¹ Bij Wmo-klassiek gaat het om ondersteuningsvormen die voor de decentralisatie in 2015 al onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vielen. Concreet betreft het: hulp bij het huishouden en hulpmiddelen (rolstoelen, vervoersvoorzieningen, woonvoorzieningen, overige hulpmiddelen). Bij Wmo-nieuw gaat het om ondersteuningsvormen die vanaf 2015 onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. Het gaat dan concreet om ondersteuningsvormen die vallen onder Wmo-ondersteuning (bijvoorbeeld begeleiding, dagbesteding, persoonlijke verzorging en vervoersdiensten voor dagbesteding) en Wmo-verblijf (bijvoorbeeld opvang, crisisopvang en begeleiding rondom opvang).

loket. De melding wordt opgenomen door het Team Centrale Aanmelding (TCA)¹²; deze handelt de melding waar mogelijk zelf af; als dit niet kan stuurt het TCA deze door naar het Sociaal Wijkteam in de wijk waar de cliënt woont. De consultants van de Sociaal Wijkteams onderzoeken daarop wat de hulpvraag en de daarbij passende oplossing is. Zij doen dit door in gesprek te gaan met de inwoner, het zogenaamde keukentafelgesprek. Zo nodig doen zij aanvullend onderzoek. Hun bevindingen leggen zij vast in een onderzoeksverslag dat gedeeld wordt met de inwoner. Deze kan daar op reageren; zo nodig wordt het verslag naar aanleiding daarvan aangepast. Zo mogelijk wordt na afloop van het gesprek al een aanvraagformulier ingevuld en door de inwoner ondertekend. Dit aanvraagformulier heeft in het primaire proces verder geen functie. De gemeente geeft de beschikking af op basis van het 'productbestelformulier' dat de consultant van het Sociaal Wijkteam aan de gemeente stuurt. De inwoner heeft de mogelijkheid bezwaar te maken tegen het besluit van de gemeente.

Resultaat van het onderzoek door de consultant kan ook zijn dat de inwoner niet in aanmerking komt voor een Wmo-maatwerkvoorziening. Dat is het geval wanneer de oplossing voor de hulpvraag gevonden kan worden in een algemene voorziening (bijvoorbeeld een maaltijdservice of activiteiten in een wijkcentrum), in de eigen omgeving (door bijvoorbeeld inzet van de mantelzorger) of door kortdurende hulp vanuit het Sociaal Wijkteam zelf. De consultant van het Sociaal Wijkteam geeft dit aan in het verslag voor de cliënt en het advies aan de gemeente. Voor het gebruik van een algemene voorziening hoeft de inwoner geen aanvraag in te dienen; hij kan hier direct gebruik van maken. Ondanks een negatief advies, kan een inwoner ervoor kiezen om toch een aanvraag voor een Wmo-maatwerkvoorziening in te dienen.

Stelselherziening

Op het moment dat voorliggend rapport vrijwel afgerond was, heeft het college van Burgemeester en Wethouders een voorstel aan de raad gedaan over de 'stelselherziening' in het sociaal domein.¹³ Het college stelt voor om te gaan werken met 'brede basisteams' en daarbij onderscheid te maken tussen Jeugd & Gezin en Volwassenen. Aan de raad is voorgesteld in te stemmen met een breed basisteam Jeugd & Gezin per 2021 en daarvoor een aanbestedingsprocedure te starten. Voorgesteld is de vorming van een breed basisteam voor Volwassenen te temporiseren. Bij het formuleren van de aanbevelingen naar aanleiding van ons onderzoek hebben wij rekening gehouden met het raadsvoorstel. Wij hebben geen rekening kunnen houden met de raadsbehandeling daarover. Die was namelijk aan de orde in de cyclus van de Politieke Avond van december 2019. In die periode lag ons rapport voor bestuurlijk hoor- en wederhoor bij het college en de besturen van Sterker en Bindkracht10.¹⁴

¹² TCA is het Team Centrale Aanmelding van Sterker. Inwoners met een hulpvraag dienen zich telefonisch of via een webformulier te melden bij het TCA. Een nadere toelichting is opgenomen in bijlage 4.

¹³ Collegebesluit 3.3 'Doorontwikkeling toegang en ambulante hulpverlening voor Volwassenen en Jeugd en Gezin' dd. 19 november 2019.

¹⁴ Het college en de besturen van Sterker en Bindkracht10 zijn door ons in de periode van 27 november tot en met 11 december 2019 in de gelegenheid gesteld te reageren op de conclusies en aanbevelingen in voorliggend rapport.

3. CONCLUSIES

De Rekenkamer trekt op basis van het onderzoek drie hoofdconclusies over de toegang tot de Wmo vanuit cliëntperspectief. Deze conclusies zijn in dit hoofdstuk onderbouwd met een analyse van de bevindingen uit de bijlagen en aangevuld met informatie uit de gevoerde gesprekken en de bijeenkomst met betrokkenen uit het veld.

De Rekenkamer concludeert dat:

1. De *organisatie* van de toegang tot Wmo-voorzieningen in Nijmegen is *opzet* goed is vormgegeven, maar bij inwoners beperkt bekend is. Ook lopen de Stips en de Sociaal Wijkteams bij de uitvoering van hun werk tegen hun grenzen aan, waardoor de toegang tot voorzieningen onder druk staat.
2. Cliënten tevreden zijn over het contact met de Stips en de Sociaal Wijkteams. In het *proces* rond hun (hulp)vraag doet zich echter een aantal knelpunten voor, waar zowel de cliënten als de (medewerkers van de) Stips en de Sociaal Wijkteams tegenaan lopen.
3. De gemeente bij het sturen op het Wmo-proces te weinig aandacht heeft voor het cliëntperspectief, waardoor de rechtszekerheid van cliënten onvoldoende gewaarborgd is en er geen zekerheid is dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.

Conclusie 1: De *organisatie* van de toegang tot Wmo-voorzieningen in Nijmegen is in *opzet* goed vormgegeven, maar is bij inwoners beperkt bekend. Ook lopen de Stips en de Sociaal Wijkteams bij de uitvoering van hun werk tegen hun grenzen aan, waardoor de toegang tot voorzieningen onder druk staat.

Opzet organisatie toegang tot de Wmo goed

In de huidige opzet kunnen inwoners van Nijmegen in de 'basisinfrastructuur voor zorg en welzijn' goed en snel geholpen worden. De Stips zijn – per stadsdeel - de centrale plek in de gemeente voor het beantwoorden van (hulp)vragen van welke aard dan ook, het bieden van een luisterend oor, het bieden van hulp bij het invullen van formulieren, of het doorverwijzen van inwoners naar de juiste instantie. De Sociaal Wijkteams zijn – ook per stadsdeel - de centrale plek voor het toeleiden van inwoners naar zorg en hulp en het waar mogelijk zelf bieden van hulp. Doordat de Stips en de Sociaal Wijkteams zowel inhoudelijk als fysiek nauw op elkaar aansluiten, is het bovendien mogelijk informatie en ervaringen uit te wisselen en cliënten aan elkaar over te dragen. Zo kan voorkomen worden dat Stips mensen te lang bij zich houden en Sociaal Wijkteams worden belast met relatief eenvoudige vragen.

Organisatie toegang tot de Wmo beperkt bekend

Bij inwoners van Nijmegen is de organisatiestructuur voor zorg en welzijn maar beperkt bekend.

Iets meer dan de helft van de inwoners heeft nog nooit van de Stips gehoord, circa driekwart weet niet waar de Stip in zijn wijk gevestigd is (Burgerpeiling 2017 en 2019, zie tabel 1 in bijlage 7). De door ons geënquêteerde bezoekers zijn in de meeste gevallen door anderen (bekenden, professionals van andere organisaties) gewezen op de Stip.

Ook de Sociaal Wijkteams zijn nog relatief onbekend. Hoewel de bekendheid tussen 2017 en 2019 iets is toegenomen, is nog geen kwart van de inwoners redelijk op de hoogte van wat een Sociaal Wijkteam is (Burgerpeiling 2017 en 2019, zie tabel 1 bijlage 5). De meeste van de door de Rekenkamer geïnterviewde en gevolgdde cliënten¹⁵ zijn door anderen op het Sociaal Wijkteam gewezen. Van de cliënten die een maatwerkvoorziening hebben ontvangen, is 65% het eens met de stelling 'ik wist waar ik moest zijn met mijn hulpvraag', zo blijkt uit het Cliëntervaringsonderzoek¹⁶ (zie figuur 2 in bijlage 5). Dit is de op één na laagste score van de 247 gemeenten die over 2018 een Cliëntervaringsonderzoek hebben uitgevoerd. Het landelijk gemiddelde ligt op 76% bekendheid. De hoogste scores zijn te zien bij de gemeenten Steenberg (90%) en Appingedam, Purmerend en Veldhoven (alle drie 87%). Hoe cliënten wisten waar zij moesten zijn, is in de Cliëntervaringsonderzoeken niet gevraagd.

Dat een inwoner de Stips en de Sociaal Wijkteams niet kent, hoeft geen probleem te zijn zolang hij of zij¹⁷ geen (hulp)vraag heeft. Op het moment dat hij wel een (hulp)vraag heeft en deze niet zelf of met zijn netwerk kan oplossen, is het van belang dat hij zich zo snel mogelijk bij een Stip of Sociaal Wijkteam meldt. Dat deze organisaties bestaan, wat zij doen en wat het verschil is tussen beide, is echter moeilijk te achterhalen.

Op de website van de gemeente Nijmegen is zeer beperkt informatie opgenomen over de [Sociaal Wijkteams](#) (zie figuur 7 in bijlage 4). De informatie op de website van de [Sociaal Wijkteams \(Sterker\)](#) zelf is ook beperkt. Over de Stips is op de website van de gemeente Nijmegen helemaal geen algemene informatie opgenomen. Zoeken met 'Stip' op www.nijmegen.nl levert op de eerste pagina met zoekresultaten een lijst Nieuwsbrieven Werk en Inkomen op, waarin de volgende tekst staat: 'Komt u er niet uit? Ga voor hulp naar een Stip bij u in de buurt. In elke wijk in Nijmegen zit een Stip waar u informatie en advies kunt krijgen. Kijk op www.stipnijmegen.nl'. Op de website van de [Stips](#) zelf is wel uitgelegd wat zij doen, waar de Stips gevestigd zijn en wanneer die

¹⁵ Voor de leesbaarheid schrijven we de door de Rekenkamer geïnterviewde en/of gevolgdde cliënten. De cliënten zijn namens ons geïnterviewd en gevolgd door onderzoekers van Zorgfocuz (zie bijlage 1).

¹⁶ Gemeenten zijn verplicht elk jaar een Cliëntervaringsonderzoek uit te voeren. Een aantal vragen is voorgeschreven; gemeenten zijn vrij extra vragen toe te voegen. Voor het Cliëntervaringsonderzoek worden alleen cliënten bevraagd die een maatwerkvoorziening hebben ontvangen. Cliënten die geen voorziening hebben ontvangen of zijn doorverwezen naar een algemene voorziening, worden niet bevraagd.

¹⁷ Voor de leesbaarheid verder: hij.

geopend zijn. Door onze gesprekspartners van Bindkracht10 is aangegeven dat daarnaast veel gedaan wordt om de bekendheid van de Stips te vergroten (zie bijlage 7).

In de gevoerde gesprekken en de bijeenkomst met betrokkenen uit het veld is aangegeven dat niet alleen inwoners, maar ook diverse professionals niet precies weten waarvoor je naar de Stips gaat en waarvoor je bij het Sociaal Wijkteam moet zijn. Ook de cijfers wijzen in die richting: minimaal 39% van de vragen gesteld bij het TCA kan direct worden afgehandeld en hoeft niet te worden doorgezet naar het Sociaal Wijkteam (zie figuur 3 in bijlage 5). Deze vragen hadden ook (deels) door de Stips beantwoord kunnen worden. Van de doorverwijzingen die de Stips doen (circa 20% van het totaal aantal vragen), betreft zo'n 30% een doorverwijzing naar het Sociaal Wijkteam (zie tabel 9 in bijlage 6). Voor zover een inwoner niet de hulp van de Stip nodig had bij het doen van de melding, hadden inwoners zich ook rechtstreeks bij het TCA of via het webformulier kunnen melden. In één van de gevoerde gesprekken met Bindkracht10 werd aangegeven dat bij navraag bleek dat veel klachten over de Stips, klachten over de wachttijden bij de Sociaal Wijkteams bleken te zijn.

Behalve dat de Stips en de Sociaal Wijkteams niet eenvoudig te vinden zijn, lukt het hen tot nu toe ook niet goed de doelgroep te vinden. De ontmoetingsfunctie op de locaties van de Stips, het (mede) organiseren van ontmoeting in de wijk en het *outreaching* werken bij zowel de Stips als de Sociaal Wijkteams komt nog onvoldoende uit de verf. Zowel vanuit de Stips als vanuit de Sociaal Wijkteams is aangegeven dat het vanuit de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid zoals preventie en het ontwikkelen van een collectief aanbod, wel belangrijk is hier invulling aan te geven. Men zou hier graag meer tijd aan willen besteden dan in de praktijk mogelijk is. Deze punten werden ook al genoemd in de Evaluatie SWT's, Stips en I&A-lijn dat in februari 2017 door het college ter informatie aan de raad werden aangeboden.¹⁸

Stips lopen tegen grenzen aan

Zowel bij de Stips, als bij de Sociaal Wijkteams is sprake van een groeiend aantal (hulp)vragen. Dit leidt (vooral bij de Sociaal Wijkteams) tot wachttijden voor cliënten en werkdruk voor medewerkers. De wachtlijsten bij de Sociaal Wijkteams leiden op hun beurt tot extra (hulp)vragen bij de Stips. Zo komt het voor dat cliënten in de tijd dat zij wachten op hun keukentafelgesprek wekelijks bij de Stip langs komen. Het luisterend oor dat daar geboden wordt, houdt hen op de been. De wachtlijsten bij de Sociaal Wijkteams leiden er ook toe dat de Sociaal Wijkteams en de Stips aan een deel van hun taken niet of maar beperkt toekomen. Het gaat hierbij echter juist om taken die de kern vormen van de decentralisaties.

Bij de Stips gaat het om het al genoemde (mede) organiseren van ontmoeting en het preventief en *outreaching* werken. Maar het gaat bij de Stips ook om de indirecte taken van de werkbegeleiders (zoals het trainen van vrijwilligers, of het verbeteren van in – en externe processen). De beschikbare uren voor werkbegeleiding lopen inmiddels namelijk bijna één op één met de openingstijden van de Stips. Op die momenten moeten de werkbegeleiders beschikbaar zijn voor

¹⁸ Dit onderzoek is uitgevoerd door BMC-advies, voor de leesbaarheid schrijven wij in voorkomende gevallen verder: het BMC onderzoek 2017.

vrijwilligers om hen waar nodig te helpen met het beantwoorden van vragen of de beantwoording van complexe vragen van hen over te nemen. In de gevoerde gesprekken is aangegeven dat dit steeds meer van hun tijd vraagt, omdat meer en meer vrijwilligers een 'rugzakje' hebben én door toename van het aantal complexe vragen (qua inhoud en gedrag). Mede hierdoor komen ook de gemeentelijke Publieksvoorlichters vaak niet toe aan hun hoofdtaak: het voorzien van de Stips van informatie en het geven van advies over gemeentelijke regelingen op het gebied van zorg en inkomen. In plaats daarvan springen zij regelmatig bij om inwoners te woord te staan en (op weg) te helpen. Dit geldt ook voor de coördinatoren van de Stips. Wanneer de trend van het toenemende aantal vragen doorzet (door grotere bekendheid van de Stips, door nog meer digitale processen en/of door nog meer afschaling van zorg) kan dit niet in alle stadsdelen opgevangen worden binnen de huidige constellatie, zo werd in de gevoerde gesprekken aangegeven. Bij kleine Stips is er nog ruimte, maar de grenzen bij de andere Stips zijn bereikt. Behalve met de capaciteit van de werkbegeleiders heeft dit ook te maken met de beschikbaarheid van voldoende (gekwalficeerde) vrijwilligers en de huisvesting van de Stips. De borging van continuïteit en kwaliteit van de informatie en adviesfunctie van de Stips staat hiermee onder druk. Om de (vrijwilligers van de) Stips te ontlasten, zijn aan elke Stip financieel experts toegevoegd. In de Stips Dukenburg en Oud West wordt – ook ter ontlasting van de consultants van de Sociaal Wijkteams - geëxperimenteerd met maatschappelijk werkers bij de Stips. Dilemma bij deze oplossingen is dat het uitgangspunt van de Stips is dat zij er 'voor en door' bewoners zijn. Alle betrokkenen zien het werken met vrijwilligers als een groot goed, zowel voor de inwoners als de vrijwilligers zelf. Over de mate waarin het toenemend aantal (complexe) vragen door vrijwilligers (die steeds vaker een 'rugzakje' hebben) kan worden opgepakt, verschillen de meningen. Waar de één vindt dat sprake is van (continue) aandachtspunten, ziet de ander dat de grenzen bereikt zijn.

Belemmerend voor de (verdere) invulling van de functie van ontmoeting en verbinding door de Stips is ook de huisvesting en het vinden (en vasthouden) van voldoende (gekwalficeerde) vrijwilligers voor deze taak, zo is aangegeven in de gesprekken. Op de huidige locaties is geen of onvoldoende ruimte om invulling te geven aan de Stip als fysieke ontmoetingsplek in de wijk, ook al is dit in het huisvestingsplan voor iedere Stip voorzien. Voor het (mede) organiseren van ontmoeting en verbinding in de wijk, is een ander type vrijwilliger nodig dan voor de informatie en adviesfunctie. De gemeente heeft in het kader van de lopende subsidiebeschikking nu aan Bindkracht10 gevraagd om onderzoek te doen naar kwetsbare punten bij Stips, en daarbij gebruik te maken van de uitkomsten uit dit Rekenkameronderzoek.

Sociaal Wijkteams lopen ook tegen grenzen aan

Door de wachtlijsten komen de consultants van de Sociaal Wijkteams nauwelijks toe aan het inzetten van het voorliggend veld, preventie en het zelf geven van ondersteuning of hulp aan de cliënt. Naar eigen zeggen van betrokkenen van Sterker was het bij de start van de Sociaal Wijkteams de bedoeling dat zij bij 80% van de meldingen zelf lichte hulp zouden geven; in de overige 20% zouden zij toe leiden naar hulp of zorg. In de praktijk liggen de verhoudingen omgekeerd (zie figuur 23 in bijlage 5).

Het zelf bieden van hulp en ondersteuning kost te veel tijd, waardoor andere cliënten nog langer zouden moeten wachten. De Sociaal Wijkteams zijn hierdoor volgens meerdere betrokkenen die wij hebben gesproken, verworden tot een indicatie-orgaan. Ook komen de consulenten niet toe aan het bieden van nazorg. Door de werkdruk wordt er meestal voor gekozen een dossier af te sluiten, zodat de verantwoordelijkheid voor de cliënt bij de zorgaanbieder ligt. Tenzij er specifieke afspraken zijn gemaakt, komt de cliënt bij het Sociaal Wijkteam weer in beeld als deze een herindicatie nodig heeft. De herindicaties – die in opdracht van de gemeente sinds het voorjaar van 2017 door de Sociaal Wijkteams worden uitgevoerd - maken een substantieel deel uit van het aantal meldingen (zie figuren 8 tot en met 11 in bijlage 5) en zijn één van de oorzaken van de wachtlijsten.

Bij de Sociaal Wijkteams zijn al diverse malen maatregelen genomen om de wachttijden terug te dringen. Bijvoorbeeld het uitbreiden van de capaciteit (soms tijdelijk specifiek gericht op het wegwerken van wachtlijsten, soms structureel) en het efficiënter inrichten van werkprocessen. Dit heeft tot nu toe onvoldoende (structureel) resultaat opgeleverd: de wachtlijsten bestaan nog steeds en de wachttijden zijn in 2019 zelfs weer verder opgelopen.

Samenwerking tussen Stips en Sociaal Wijkteams staat onder druk

Ook de samenwerking tussen de Stips en de Sociaal Wijkteams staat door de wachtlijsten onder druk. In diverse enquêtes en gevoerde gesprekken is aangegeven dat de contacten tussen de Sociaal Wijkteams en de Stips in de loop van de tijd – door de drukte bij de Sociaal Wijkteams – steeds minder zijn geworden. Dit is een probleem genoemd, omdat als een inwoner eenmaal binnen is (bij de Stip) het van grote meerwaarde is als deze direct overgedragen kan worden aan het Sociaal Wijkteam. Nu leidt het er ook toe, zo werd aangegeven, dat de Stip mensen langer bij zich houdt dan zou moeten. Ook in het BMC onderzoek uit 2017 werden deze punten naar voren gebracht. Daarbij werd ook de vraag opgeworpen of vrijwilligers bij de Stips de signalen en vragen voor de Sociaal Wijkteams voldoende herkennen. Als oplossing hiervoor was er voor gekozen een consulent van het Sociaal Wijkteam te laten deelnemen aan het werkoverleg in de Stips; door drukte bij de Sociaal Wijkteams is men daar echter weer mee gestopt. In het verlengde hiervan is in enkele gevoerde gesprekken aangegeven dat er sprake is van een vicieuze cirkel. Omdat er onvoldoende tijd is om te overleggen over de samenwerking en hoe casussen van de Sociaal Wijkteams met behulp van de Stips afgeschaald kunnen worden, blijft de werkdruk bij de Sociaal Wijkteams hoog. Wel is aangegeven dat op de meeste locaties inmiddels weer afspraken zijn gemaakt over de beschikbaarheid van consulenten van het betreffende Sociaal Wijkteams voor het beantwoorden van vragen van vrijwilligers van de betreffende Stip.

Stelselherziening

De gemeente zoekt de oplossing voor onder meer het verkorten van de wachttijden nu in een stelselherziening en een aantal 'kortetermijnmaatregelen'. Op 19 november 2019 heeft het college van Burgemeester en Wethouders voorstellen aan de raad gedaan voor de stelselherziening. Het college stelt voor om te gaan werken met 'brede basisteams' en daarbij onderscheid te maken tussen Jeugd & Gezin en Volwassenen.

Aan de raad is voorgesteld in te stemmen met een breed basisteam Jeugd & Gezin per 2021 en daarvoor een aanbestedingsprocedure te starten. Voorgesteld is de vorming van een breed basisteam voor Volwassenen te temporiseren. Ook op 19 november 2019 besloot het college tot de 'kortetermijnmaatregelen'. De kortetermijnmaatregelen betreffen het verkorten van de aanvraagprocedures of het ambtshalve verlengen van een (af)lopende indicatie. De maatregelen gelden voor specifieke doelgroepen. Om dat die maatregelen tot hogere zorgkosten kunnen leiden, is de looptijd begrensd tot 31 december 2020. De raad is hierover met een brief geïnformeerd.

Conclusie 2: Cliënten zijn tevreden over het contact met de Stips en de Sociaal Wijkteams. In het proces rond hun (hulp)vraag doet zich echter een aantal knelpunten voor, waar zowel de cliënten met een (hulp)vraag als de (medewerkers van de) Stips en de Sociaal Wijkteams tegenaan lopen.

Cliënten tevreden over contact

Cliënten zijn tevreden over het contact met Stips en Sociaal Wijkteams rond hun (hulp)vraag. De meeste cliënten vinden de toegang laagdrempelig, geven aan dat de vrijwilligers bij de Stips aardig en behulpzaam zijn, dat zij bij het TCA netjes geholpen zijn en dat de consultants bij de Sociaal Wijkteams vriendelijk en deskundig zijn. Ook uit de Cliëntervaringsonderzoeken Wmo komt naar voren dat respondenten vinden dat de consultants hen serieus namen: in 2018 was dit 83%, in 2017 82%. Dit komt overeen met de bevindingen in gemeenten van vergelijkbare grootte (84%).

Knelpunten in het proces

In het proces rond de (hulp)vraag van cliënten doet zich echter ook een aantal knelpunten voor. Een deel van die knelpunten wordt in de praktijk door cliënten en (medewerkers van de) Stips en de Sociaal Wijkteams ervaren. Er zijn ook knelpunten die zij niet ervaren, maar die het gevolg zijn van het feit dat op onderdelen niet voldaan wordt aan de wettelijke en/of beleidsmatige eisen. Daarnaast ziet de Rekenkamer ook nog enkele tekortkomingen in het proces. De belangrijkste knelpunten vanuit *cliëntperspectief*, bestaan op het gebied van:

- de privacy bij de Stips;
- de informatievoorziening vanuit de gemeente;
- de wachttijden;
- het melden van een hulpvraag;
- het keukentafelgesprek;
- het onderzoeksverslag.

Deze knelpunten zijn hierna toegelicht. Meer informatie is te vinden in de bijlagen 4 en 7.

Naast de knelpunten vanuit cliëntperspectief zien wij ook een knelpunt bij de werkwijze voor het afgeven van de beschikking. Daar gaan we hierna ook op in.

Gebrek aan privacy bij de Stips

De Stips hebben geen of onvoldoende spreekkamers, waardoor een inwoner met een (hulp)vraag deze moet stellen in een open ruimte, zonder privacy. Overigens is dit probleem ook al in 2017

benoemd in het rapport naar aanleiding van het onderzoek bij de Stips door de Hogeschool Arnhem Nijmegen.

Informatievoorziening vanuit de gemeente onvoldoende

Een fors deel van de vragen waarmee inwoners bij de Stips komen, is het gevolg van brieven van de gemeente of (ontbrekende) informatie op www.nijmegen.nl (zie ook hiervoor). Informatie is niet duidelijk en/of alleen digitaal beschikbaar. Verder zijn regelingen en processen ingewikkeld genoemd. De vrijwilligers en werkbegeleiders bij de Stips lopen er vervolgens tegenaan dat informatie vanuit de gemeente vaak niet, laat of gefragmenteerd met de Stips gedeeld wordt, terwijl op de website wel naar de Stips verwezen wordt voor hulp. De vrijwilligers kunnen inwoners hierdoor niet altijd goed helpen. Ook de gemeentelijke Publieksvoorlichters die werkzaam zijn in de Stips, lopen er tegen aan dat zij niet, laat of gefragmenteerd geïnformeerd worden vanuit de gemeente en bij het ontwerp van regelingen vaak niet worden betrokken. Zij kunnen hierdoor onvoldoende invulling geven aan hun taak om de vrijwilligers van de Stips voor te bereiden op de beantwoording van vragen op het gebied van zorg en inkomen. Zij hebben hier tegenover gesteld dat wanneer informatie wel beschikbaar is, deze door de vrijwilligers niet altijd gebruikt wordt. Binnen de gemeente is de verantwoordelijkheid voor juiste, volledige en tijdige informatie voor de Stips niet belegd. De uitwisseling van informatie tussen Stips en gemeente is hierdoor te veel afhankelijk van de persoonlijke netwerken binnen de gemeentelijke organisatie van de Publieksvoorlichters en de toegang die zij hebben tot de gemeentelijke systemen. In de door ons gevoerde gesprekken is aangegeven dat in 2018 pogingen zijn ondernomen om tot verbetering van de informatievoorziening te komen, maar dat die tot nu toe niets hebben opgeleverd.

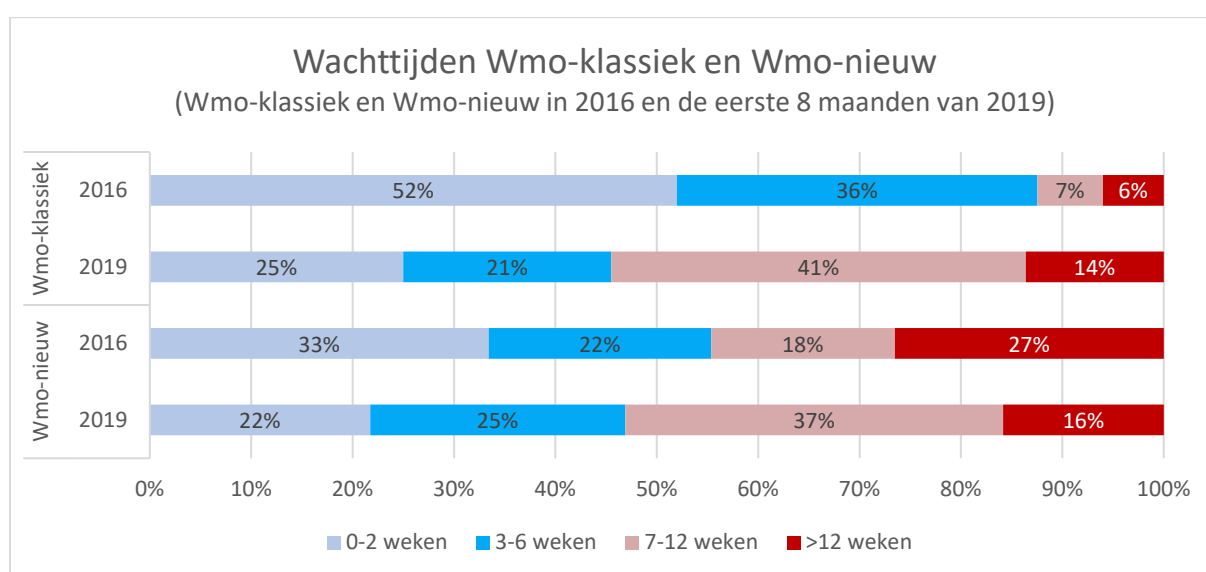
Wachttijden te lang

Voordat een (hulp)vraag is opgelost, doen zich op verschillende momenten wachttijden voor:

- Bij de Stips en de Stiplijn op momenten dat het (erg) druk is.
- Tussen het moment dat een inwoner zich meldt en de ontvangstbevestiging.
Dit varieerde bij de door ons gevolgde cliënten van enkele dagen tot zes weken.
- Tussen het moment van melding en de uitnodiging voor het keukentafelgesprek.
In de eerste acht maanden van 2019 vonden deze keukentafelgesprekken voor minder dan de helft van de cliënten met een 'Wmo-vraag' binnen de wettelijke termijn van zes weken plaats (op dit punt wordt hierna uitgebreider ingegaan).
- Tussen het moment dat de beschikking wordt afgegeven en de zorg daadwerkelijk start.
Over deze wachttijden zijn geen betrouwbare cijfers voor de Wmo beschikbaar. Wel is bekend dat in 66% van het totaal aantal aanvragen (dus Wmo en Jeugd samen) de zorg al start voordat een beschikking is afgegeven.¹⁹

¹⁹ Bij dit cijfer is toegelicht dat dit voor Jeugd een gebruikelijke werkwijze is. Zorgaanbieders dienen op grond van het regionaal administratieprotocol wel binnen 20 werkdagen te melden dat de zorgverlening gestart is. Voor Wmo was het aanvankelijk zo dat dit alleen bij uitzondering mogelijk was, alleen voor die gevallen waarin de start van de zorg direct nodig was en na goedkeuring van de teamleider van het Sociaal Wijkteam. Nu lijkt dit eerder regel dan uitzondering.

In de eerste acht maanden van 2019 vonden de keukentafelgesprekken voor minder dan de helft van de cliënten met een 'Wmo-vraag' binnen de wettelijke termijn van zes weken plaats. Voor aanmeldingen voor Wmo-nieuw is in 47% van de gevallen binnen zes weken een keukentafelgesprek gevoerd; voor aanmeldingen voor Wmo-klassiek in 46% van de gevallen (zie figuur 1).²⁰ Figuur 1 laat ook zien dat de wachttijd tot het keukentafelgesprek in de loop van de tijd is toegenomen. In 2016 vond voor Wmo-klassiek nog 88% van de keukentafelgesprekken binnen zes weken na de melding plaats, dat is een verschil van 43 procentpunt ten opzichte van 2019. Voor Wmo-nieuw is de stijging van de wachttijd minder sterk. In 2016 vond het keukentafelgesprek in 55% van de gevallen binnen zes weken plaats, ten opzichte van 2019 is dat een verschil van 9 procentpunt. Uit de registratie van de Sociaal Wijkteams blijkt dat de reden voor lange wachttijden (meer dan 4 weken) in 90% van de gevallen de werkdruk / wachtlijst is.



Figuur 1: De wachttijd tussen de datum van aanmelding en datum van het eerste keukentafelgesprek (Bron: Cijferrapportage Sterker 2016 en Cijferrapportage Sterker januari tot en met augustus 2019).

Behalve de herindicaties zijn in de gesprekken die wij voerden binnen Sterker ook de volgende punten genoemd als oorzaken van het in stand blijven van de wachtlijsten: een toenemend aantal aanvragen²¹, een toenemend aantal spoedgevallen²², extra vragen vanuit de gemeente, onvoldoende samenwerking tussen de Stips en Sociaal Wijkteams en onderbezetting bij de Sociaal Wijkteams.

²⁰ In bijlage 5, figuren 14 t/m 16 en tabel 2 is gedetailleerde cijfermatige informatie te vinden over de wachttijden.

²¹ Het aantal aanvragen neemt volgens onze gesprekspartners bij Sterker toe door autonome ontwikkelingen, maar ook door onvoldoende samenwerking met het voorliggend veld, afschaling van zorg elders in de keten (bijvoorbeeld thuis revalideren) en extra vragen vanuit de gemeente.

²² Het aantal spoedgevallen neemt volgens onze gesprekspartners bij Sterker toe door afschaling elders in de keten en een toename van het aantal overbelaste mantelzorgers.

Dit laatste werd onder meer onderbouwd aan de hand van de vergelijking in het [Koersdocument](#) dat in het kader van de gemeentelijke begroting 2020 is opgesteld. Daaruit komt naar voren dat de gemeente Nijmegen gemiddeld minder uitgeeft aan de Sociaal Wijkteams dan de gemeenten die in de vergelijking zijn betrokken. Ook werd genoemd dat de huidige werkwijze voor Wmo-klassiek meer tijd kost.

Met betrekking tot de drukte bij de Stips werd genoemd dat veel herhaalbezoeken voorkomen zouden kunnen worden, wanneer de vrijwilligers van de Stips een inwoner rechtstreeks bij de Sociaal Wijkteams zouden kunnen melden en wanneer er tijdens de openingstijden van de Stips (weer) een consulent van een Sociaal Wijkteam zou meedraaien (of beschikbaar zou zijn).

Een consequentie van de lange wachttijden is volgens betrokkenen van de Stips en Sociaal Wijkteams onder meer dat de situatie van de cliënt gewijzigd is (veelal verslechterd), ten opzichte van het moment dat de melding werd gedaan.

Knelpunten rond het melden van een hulpvraag

Inwoners kunnen hun hulpvraag op drie manieren melden bij de Sociaal Wijkteams: telefonisch (op werkdagen tussen 9.00 en 12.00 uur) of via een digitaal of schriftelijk ingevuld formulier (te downloaden vanaf de website van Sterker). Er is in Nijmegen geen fysiek loket om zich te melden met een hulpvraag. Het doen van een melding is hiermee niet – zoals in de verordening is vastgelegd - volledig vormvrij. De ervaring van de Stips is, dat het doen van een telefonische of schriftelijke melding niet voor iedereen geschikt is. Vrijwilligers van een Stip kunnen een inwoner niet aanmelden; zij kunnen wel helpen bij het doen van de melding door te ondersteunen bij het telefoongesprek of het invullen van het webformulier. Knelpunt is dat het TCA alleen 's ochtends telefonisch bereikbaar is. Wanneer een inwoner 's middags bij de Stip komt en liever belt dan mailt en daarbij geholpen willen worden, dan moet deze terug komen op een moment dat de Stip geopend én het TCA telefonisch bereikbaar is.

Knelpunten rond het keukentafelgesprek

Om zich goed te kunnen voorbereiden op het keukentafelgesprek, is het de bedoeling dat cliënten bij de schriftelijke ontvangstbevestiging van hun melding een folder met aanvullende informatie ontvangen, met daarin onder meer een toelichting op het proces en de rechten en plichten van de cliënt. Uit ons onderzoek blijkt dat cliënten de ontvangstbevestiging en folder niet altijd ontvangen. De helft ontving wel een ontvangstbevestiging per mail of telefonisch, maar geen van de cliënten ontving een brief met de folder met aanvullende informatie.

Wanneer een melding na zes tot acht weken nog niet in behandeling is genomen, zouden cliënten met een 'wachttijdbrief' hierover geïnformeerd moeten worden. Wij hebben niet kunnen vaststellen of deze brief is verstuurd aan de door ons geïnterviewde en gevolgde cliënten die langer dan zes tot acht weken op het keukentafelgesprek moesten wachten.²³

²³ Waarom wij dit niet hebben kunnen vaststellen is toegelicht in bijlage 4 onder 'wachttijd tot uitnodiging'.

Ook voor de uitnodiging voor het keukentafelgesprek bestaat een standaard uitnodigingsbrief. De consulenten die wij spraken, gaven aan dat zij cliënten met name telefonisch uitnodigen. De cliënten hebben aangegeven dat zij bij de uitnodiging (of al bij de ontvangstbevestiging), graag extra informatie hadden ontvangen over de onafhankelijke cliëntondersteuning. Verder is door de cliënten aangegeven dat zij niet wisten wat te kunnen verwachten van het keukentafelgesprek. Dit zeggen de gevolgde cliënten echter niet erg te vinden; zij laten het gesprek over zich heen komen.

In het kader van het onderzoek voor een Wmo-voorziening dient een persoonlijk gesprek²⁴ met de cliënt gevoerd te worden, tenzij feiten en omstandigheden omtrent de situatie van de cliënt en diens behoefte aan ondersteuning voldoende bekend zijn bij de gemeente. Uit de cijfers van de Sociaal Wijkteams over de eerste acht maanden van 2019 blijkt dat dit niet altijd gebeurt (voor Wmo-klassiek in 51% van de gevallen niet, voor Wmo-nieuw in 34% van de gevallen niet). Dit kan slechts gedeeltelijk verklaard worden uit het feit dat er bij de Wmo sprake is van veel herindicaties en de situatie van de cliënt dus bekend is. Waarom er in andere gevallen geen persoonlijk gesprek is gevoerd, is niet duidelijk geworden in ons onderzoek.

Het kan zijn dat de consulent aanvullende (medische) informatie nodig heeft om een advies voor het al dan niet toewijzen van een maatwerkvoorziening te onderbouwen. In dat geval moet de consulent hiervoor toestemming van de cliënt vragen. Uit de dossiercontroles van Sterker blijkt echter dat toestemmingsformulieren niet (altijd) volledig worden ingevuld. Bij één van de gevolgde cliënten is het medische dossier bovendien niet veilig gedeeld, het is namelijk onversleuteld en via een onbeveiligde mail aan de consulent gestuurd (zie casus 6 in bijlage 4).

Knelpunten rond het onderzoeksverslag

Degene die namens de gemeente het keukentafelgesprek voert dient er zorg voor te dragen dat de cliënt binnen twee weken een verslag van het gesprek ontvangt, het zogenaamde onderzoeksverslag. De cliënt kan zo teruglezen wat er in het keukentafelgesprek is besproken en heeft de gemaakte afspraken zwart-op-wit. Daarnaast geeft het de cliënt de mogelijkheid om iemand in zijn omgeving de besproken zaken in het keukentafelgesprek te laten lezen. Dit is belangrijk, omdat de gemeente bij de beslissing voor het toekennen of afwijzen van de gevraagde voorziening het advies van de consulent volgt en in de beschikking verwijst naar het onderzoeksverslag. Ons onderzoek en de dossiercontrole door Sterker, maken duidelijk dat cliënten lang niet altijd een verslag van het gesprek ontvangen. De geïnterviewde en gevolgde cliënten die wel een onderzoeksverslag ontvingen, ontvingen dit binnen twee weken.

Om in het keukentafelgesprek alle relevante zaken aan bod te laten komen, dient de consulent gebruik te maken van de Easycare en Sonestra-methode. In de door de Rekenkamer geanalyseerde onderzoeksverslagen (die een goede weergave van het gesprek moeten zijn) ontbreken in veel gevallen onderdelen. Verder variëren de verslagen van zeer beknopt tot zeer uitgebreid. Dit is niet altijd te verklaren door de situatie van de cliënt. Het verschilt hoe uitgebreid

²⁴ Met een persoonlijk gesprek wordt een *face-to-face* gesprek bedoeld dat – met het oog op het beoordelen van de situatie van de cliënt - bij voorkeur bij de cliënt thuis plaatsvindt.

leefgebieden in verschillende verslagen zijn beschreven, ook ontbreken vaak concrete doelen waaraan de cliënt wil werken, is het niet altijd duidelijk of mogelijkheden van algemene voorzieningen of het eigen netwerk zijn verkend en is niet altijd duidelijk in hoeverre casusregie van toepassing is en waar deze dan belegd is. Daarnaast wordt lang niet altijd duidelijk of besproken is wat de behoefte aan ondersteuning van de mantelzorger is en dat de cliënt een eigen bijdrage moet betalen.

Knelpunt werkwijze afgeven beschikking

Naast de knelpunten vanuit cliëntperspectief zien wij ook een knelpunt in de werkwijze bij het afgeven van de beschikking. In tegenstelling tot wat in de Verordening staat, geeft de gemeente geen beschikking af op basis van een ondertekend aanvraagformulier of onderzoeksverslag, maar op basis van een door de consulent van het Sociaal Wijkteam ingevuld 'productbestelformulier'. De gemeente controleert niet op de aanwezigheid van een (ondertekend) aanvraagformulier. De aanvraagformulieren worden door de administratief medewerkers van de Sociaal Wijkteams in 'bulken' aan de gemeente toegestuurd; deze worden daar ook als bulk gearhiveerd. Het aanvraagformulier wordt niet opgenomen in het dossier per cliënt.

Conclusie 3: Bij het sturen op het Wmo-proces heeft de gemeente onvoldoende aandacht voor het cliëntperspectief, waardoor onvoldoende geborgd is dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden, en ook de rechtszekerheid van cliënten onvoldoende geborgd is.

Onvoldoende aandacht voor cliëntperspectief

De gemeente heeft de uitvoering van haar wettelijke taken rond het organiseren van de toegang tot Wmo-voorzieningen uit handen gegeven aan Sterker en Bindkracht10. De gemeente blijft echter verantwoordelijk voor het functioneren van de organisatiestructuur voor zorg en welzijn als geheel. De Rekenkamer realiseert zich dat het daarbij zoeken is naar een balans tussen het geven van vertrouwen en het voeren van regie. De gemeente kan niet op de stoel van medewerkers en het management van Sterker en Bindkracht10 gaan zitten. Tegelijkertijd moet hij zorgen voor werkbare kaders, toezicht houden op de uitvoering en waar nodig bijsturen. De Rekenkamer concludeert dat de gemeente dat laatste tot nu toe vooral heeft gedaan vanuit financieel en juridisch oogpunt, en te weinig vanuit cliëntperspectief. Hierdoor hebben cliënten (nog steeds) te maken met bepaalde knelpunten (zie conclusie 2). Ook is niet gewaarborgd dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden en de rechtszekerheid van cliënten geborgd is. Op grond van de bestudeerde stukken en gevoerde gesprekken ziet de Rekenkamer hiervoor twee mogelijke verklaringen.

De eerste is de situatie rond de decentralisaties in de afgelopen jaren. De gemeente kreeg er een grote (nieuwe) taak bij, er was weinig tijd voor een goede voorbereiding en al snel ontstonden lange wachtlijsten en financiële overschrijdingen. Dit maakte dat aanvankelijk de prioriteit gelegd werd bij het waarborgen van zorgcontinuïteit. Daarna lag de prioriteit bij het terugdringen van de

wachtlijsten, de uitgaven aan zorg en het verbeteren van de stuurinformatie daarvoor. Dat is echter vijf jaar na de start van de decentralisaties nog steeds zo.

Gegeven de startsituatie rond de decentralisaties en de complexe²⁵ relatie tussen de gemeente en de uitvoerende partijen, vindt de Rekenkamer die prioriteitsstelling in de beginperiode legitiem. Echter, ook al is de waardering van cliënten voor het contact met de Stips en Sociaal Wijkteams hoog, het cliëntperspectief had al eerder een plek in de bijsturing moeten krijgen. Naast hun waardering zijn er immers ook andere aspecten van belang voor cliënten.

Bij het verbeteren van de stuurinformatie was en is er vooral aandacht voor kwantitatieve gegevens. Bij de start in 2015 waren er bij de gemeente nauwelijks (betrouwbare) gegevens beschikbaar om te kunnen (bij)sturen. Het was sturen in de mist, zoals één van onze gesprekspartners het noemde. Inmiddels is het 'kwantitatieve' inzicht van de gemeente in het proces van aanmelding tot en met beschikking behoorlijk toegenomen (zie de gepresenteerde cijfers in bijlage 5). Punt van aandacht hierbij is nog wel dat die gegevens in verschillende systemen deels door Sterker en deels door de gemeente worden bijgehouden. Binnen de gemeente zijn de cliëntgebonden gegevens rond zorg op grond van de Wmo én Jeugdwet inmiddels voor een belangrijk deel bij elkaar gebracht in één 'dashboard'. Dit dashboard is medio september beschikbaar gekomen voor medewerkers binnen de gemeente. Het dashboard wordt de komende tijd verder doorontwikkeld. Dit is belangrijk om op een eenvoudiger wijze meer specifieke analyses te kunnen maken. In het kader van ons onderzoek was het bijvoorbeeld niet (goed) mogelijk (betrouwbaar) inzicht te krijgen in de reden van de beëindiging van een indicatie en de doorlooptijd tussen het afgeven van een beschikking en de levering van zorg. Het is ook belangrijk met het oog op het voornemen meer beschikkingsvrij te indiceren. Er is dan immers bij de gemeente niet meer bekend wie welke zorg krijgt. Zonder afspraken te maken over te registreren data bestaat het risico dat de gemeente dan opnieuw moet 'sturen in de mist'.

Het kwantitatieve inzicht van de gemeente in wat er bij de Stips gebeurt, is nog niet verbeterd ten opzichte van de situatie zoals wij die aantreffen in het onderzoek Sturen op Zorg in 2017. Gegevens die bij de Stips inmiddels wel beschikbaar zijn, worden door de gemeente maar beperkt uitgevraagd. De informatie die de gemeente wel ontvangt wordt niet geanalyseerd. Informatie zoals wij die in het kader van dit onderzoek in bijlage 6 op een rij hebben gezet, was er daardoor nog niet binnen de gemeente. De gemeente heeft hiervoor als verklaring gegeven dat de prioriteit bij de verbetering van de informatievoorziening lag bij die zaken, waar het meeste geld in omgaat.

De tweede mogelijke verklaring die de Rekenkamer ziet, is dat de gemeente zich (te) terughoudend opstelt als het gaat om de bijsturing van de uitvoering door de Stips en de Sociaal Wijkteams. Wij doelen hierbij nadrukkelijk niet op de sturing op werkzaamheden voor individuele cliënten; daar geeft de gemeente terecht het vertrouwen aan de werkers en het management van Sterker en Bindkracht¹⁰.

²⁵ De gemeente en met name Sterker hebben op basis van de gemeentelijke subsidie een opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie, in de praktijk zijn zij ook samenwerkingspartners.

Waar de gemeente in de afgelopen jaren de kwantitatieve informatie sterk heeft verbeterd, is het systematisch verzamelen van kwalitatieve informatie achter gebleven. Het meeste wordt opgehaald in gesprekken met het management van Sterker. In het verleden heeft de gemeente op verzoek van Sterker onder meer richtlijnen opgesteld met betrekking tot de kwaliteit van zorgverlening, het aanbod van begeleiding door zorgverleners en de voorwaarden voor pgb's. De gemeente verwacht op dit soort punten (meer) initiatief van Sterker, zo werd door betrokken ambtenaren aangegeven. De Rekenkamer vindt dat de gemeente vanuit de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het systeem, juist zelf meer initiatief moet nemen. Dat geldt niet alleen voor het verzamelen van kwalitatieve informatie, maar ook voor het - waar nodig - aanpassen van processen naar aanleiding daarvan. Op basis van de informatie over het verloop van het proces die wel beschikbaar is, gebeurt dat nu nog te weinig.

Gevolg hiervan is dat al eerder geconstateerde knelpunten ook weer in ons onderzoek naar voren komen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beperkte bekendheid van de Stips en de Sociaal Wijkteams, het gebrek aan privacy bij de Stips, het beperkte gebruik van formats door de consultants van de Sociaal Wijkteams en het lang niet altijd versturen van het onderzoeksverslag aan cliënten. Het maakt ook dat bijvoorbeeld de knelpunten rond de samenwerking tussen de Stips en de Sociaal Wijkteams en de wijze waarop de gemeente de Stips van informatie voorziet, tot nu toe onvoldoende aandacht heeft gekregen.

Geen zekerheid gelijke behandeling

In de uitvoering is sprake van een aantal werkwijzen dat maakt dat er geen zekerheid is dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.

Binnen de Sociaal Wijkteams zijn diverse formats beschikbaar. Een functie van formats is dat gelijke gevallen gelijk behandeld kunnen worden; formats bieden duidelijkheid voor cliënten en consultants en formats vergroten de efficiency. De beschikbare formats worden in de praktijk niet altijd gebruikt. Dit geldt voor standaardbrieven, het toesturen van de folder met informatie over het proces en de rechten en plichten voor cliënten en de methoden voor het voeren van het keukentafelgesprek. Tot maart 2019 werd (zelfs binnen de tien Sociaal Wijkteams) gebruik gemaakt van verschillende formats voor het onderzoeksverslag. Inmiddels is sprake van één format. Bij de cliënten die wij hebben gevolgd die een onderzoeksverslag ontvingen, is gebruik gemaakt van dit format. In de gevoerde gesprekken hebben enkele consultants aangegeven op onderdelen behoefte te hebben aan meer kaders, en dat zij daarbij ook initiatief van de gemeente verwachten. Dit helpt hen bij het maken van keuzes en het uitleggen daarvan aan cliënten. Als goed voorbeeld uit het verleden zijn de gewijzigde regels rond pgb's²⁶ genoemd.

Voor alle Stips zijn er enkele basisdocumenten waar vrijwilligers voor de beantwoording van vragen op terug kunnen vallen. Verder wisselt het per Stip welk extra naslagmateriaal beschikbaar is. De betrokkenen bij de Stips verschillen van mening of dit (samen met de nabesprekingen na afloop

²⁶ pgb: persoonsgebonden budget.

van een dagdeel dat de Stip open was²⁷) voldoende is, of dat er meer uniformiteit nodig is. De betrokkenen zijn het er wel over eens dat met de 'nieuwe' website van de gemeente Nijmegen een belangrijke bron van (uniforme) informatie is weggefallen. Dit is een knelpunt genoemd, omdat veel vragen bij de Stips betrekking hebben op zaken die met de gemeente te maken hebben.

In perioden dat het erg druk is bij de Sociaal Wijkteams zijn de consulenten niet of moeilijk bereikbaar voor de vrijwilligers van de Stips. Aangegeven is dat 'de deur dan letterlijk dicht zit'. Overigens zijn op de meeste locaties nu afspraken gemaakt tussen Stips en Sociaal Wijkteams die de samenwerking voor beide partijen – gegeven de drukte – werkbaarder maken. Een aantal gesprekspartners is van mening dat de samenwerking (of zelfs het hele systeem) te veel leunt op persoonlijke netwerken.

Rechtszekerheid onvoldoende gewaarborgd

Cliënten zijn weliswaar tevreden over hun contact met de Sociaal Wijkteams, maar worden onvoldoende geïnformeerd over hun rechten en plichten. Informatie hierover is moeilijk te vinden. Een folder die hierover beschikbaar is, worden lang niet altijd aan cliënten toegestuurd als zij zich melden met hun hulpvraag of wordt uitgenodigd voor het keukentafelgesprek. Tenzij cliënten zich op een andere manier geïnformeerd hebben, weten zij niet dat zij recht hebben op een onafhankelijke cliëntondersteuner, een eigen plan mogen indienen, dat zij een onderzoeksverslag ontvangen, dat zij altijd een aanvraag kunnen indienen (ook als de consulent tot de conclusie komt dat de cliënt geen maatwerkvoorziening nodig heeft) en dat zij bezwaar kunnen maken tegen het besluit van de gemeente naar aanleiding van hun aanvraag.

Uit ons onderzoek en het dossieronderzoek van Sterker blijkt dat het meer dan eens voorkomt dat cliënten geen onderzoeksverslag ontvangen. Bij conclusie 2 lichtten wij al toe wat het belang van zo'n verslag is voor de cliënt: hij heeft afspraken zwart op wit en kan deze laten lezen door bekenden. Het verslag is van belang met het oog op de rechtszekerheid van de cliënt. De gemeente baseert namelijk haar besluit over het toe- of afwijzen van de gevraagde voorziening op het advies van de consulent. Daarvoor is het van belang dat de cliënt gebruik heeft kunnen maken van zijn recht aan te geven of zaken in het verslag ontbreken of onjuist zijn weergegeven. In de praktijk kan hier overigens geen invulling aan gegeven worden, omdat het aanvraagformulier al bij de afronding van het keukentafelgesprek wordt ondertekend en de consulent direct daarop een zogenaamde productbestelling bij de gemeente plaatst.

Verder geldt dat een cliënt bezwaar kan maken tegen het besluit van de gemeente (beschikking). Daarvoor heeft de cliënt het onderzoeksverslag nodig. Overigens stelde de Raad van State in zijn advies bij het voorstel voor de Wmo dat in bepaalde gevallen bezwaar gemaakt kan worden op basis van het onderzoeksverslag (zie bijlage 2). Dit is in het bijzonder van belang voor de rechtszekerheid van cliënten waarvoor de consulent adviseert geen of een algemene voorziening toe te kennen, of waarvoor zorg beschikkingsvrij vanuit het Sociaal Wijkteam wordt gegeven.

²⁷ Zie voor een toelichting op de nabespreking bijlage 7.

In het beleidsplan Veur Mekäör is vastgelegd dat de adviezen van de consultants op een aanvraag voor de gemeente leidend zijn voor het besluit; de gemeente toetst deze niet inhoudelijk. De beschikking wordt afgegeven op basis van de zogenaamde productbestelling van de consultant van het Sociaal Wijkteam.²⁸ Door deze werkwijze kan de consultant al toezeggingen aan de cliënt doen in het keukentafelgesprek, maar evenzo aangeven dat het aanvragen van een maatwerkvoorziening weinig kans van slagen heeft. Alleen in het geval afgeweken wordt van de kaders legt een consultant een situatie voor aan een collega. Dit maakt dat veruit de meeste cliënten afhankelijk zijn van één consultant. Voor de gemeente betekent deze werkwijze dat het geen beeld heeft van de (juridische) kwaliteit van de onderbouwing van de adviezen. Pas nadat bij diverse bezwaarprocedures bleek dat de onderbouwing (in het onderzoeksverslag) onvoldoende was of zelfs het onderzoeksverslag (met onderbouwing) ontbrak, is in 2016 besloten om Sterker één keer per jaar een dossieronderzoek uit te laten voeren. Uit deze controles moet blijken of de inhoud van de dossiers voldoet aan de daaraan gestelde eisen, zo nodig worden verbetermaatregelen genomen. Voorbeeld van zo'n verbetermaatregel is de aanpassing van het format voor het onderzoeksverslag. Tot maart 2019 werd (zelfs binnen de tien Sociaal Wijkteams) gebruik gemaakt van verschillende formats; nu is er nog maar één format.

²⁸ De aanvraagformulieren die door de cliënten na afloop van het keukentafelgesprek worden ondertekend spelen geen rol in het primaire proces. Deze worden door de administratief medewerker van het Sociaal Wijkteam in 'bulken' aan Bureau Documentaire Informatievoorziening van de gemeente gestuurd. Deze archiveert de aanvraagformulieren als ontvangen 'bulk'; de aanvraagformulieren worden niet toegevoegd aan het dossier per cliënt. De *back-office* van de gemeente – het organisatie-onderdeel dat de beschikkingen afgeeft - krijgt de aanvragen per cliënt dus niet te zien.

4. AANBEVELINGEN

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de zorg aan langdurig zieken en ouderen, jeugdzorg en werk en inkomen. We zijn nu vijf (turbulente) jaren verder en staan aan de vooravond van een stelselherziening in het sociaal domein, die onder meer moet leiden tot brede basisteams voor Volwassenen. Op basis van de conclusies doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen om de toegang tot Wmo voorzieningen vanuit cliëntperspectief effectiever en efficiënter te maken.

De Rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan:

1. In de voorbereiding op de besluitvorming over de brede basisteams Volwassenen antwoord te krijgen op een aantal belangrijke vragen die betrekking hebben op de organisatie en uitvoering door die brede basisteams.
2. Het college opdracht te geven zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wmo te versterken door ook toezicht te houden en (bij) te sturen op basis van informatie over de (knelpunten in de) uitvoering.
3. Het college opdracht te geven de in dit onderzoek geconstateerde knelpunten in het proces op te lossen, door daarover afspraken te maken met Sterker en Bindkracht10 en ook binnen de eigen organisatie een aantal zaken te verbeteren.

Wij lichten deze aanbevelingen hierna toe.

Aanbeveling 1: Zorg, in voorbereiding op de besluitvorming over de brede basisteams Volwassenen, voor antwoord op een aantal belangrijke vragen die betrekking hebben op de organisatie en uitvoering door die brede basisteams.

In het kader van de stelselherziening sociaal domein heeft het college aan de raad voorgesteld te gaan werken met 'brede basisteams' en daarbij onderscheid te maken tussen Jeugd & Gezin en Volwassenen. Aan de raad is verzocht in te stemmen met de brede basisteams Jeugd & Gezin per 2021 en daarvoor een aanbestedingsprocedure te starten. Verzocht is ook de vorming van de brede basisteams Volwassenen te temporiseren.

De Rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan om in de voorbereiding op de besluitvorming over de brede basisteams Volwassenen antwoord te krijgen op tenminste de volgende vragen.

- a. Hoe wordt ervoor gezorgd dat de nieuwe organisatiestructuur voor zorg en welzijn bij inwoners en professionals in het veld van zorg en welzijn bekend wordt?
- b. Hoe wordt ervoor gezorgd dat werkers in de nieuwe organisatiestructuur inwoners weten te vinden?

- c. Hoe wordt het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur geborgd bij de splitsing van Jeugd & Gezin en Volwassenen?
- d. Hoe wordt voorkomen dat wachtlijsten blijven bestaan of opnieuw gaan ontstaan?
- e. Hoe wordt - gegeven het feit dat ruim 50% van de Wmo-aanvragen een aanvraag voor een Wmo-klassiek maatwerkvoorziening betreft²⁹ - voorkomen dat de brede basisteams Volwassenen onvoldoende tijd hebben om (lichte) hulp en ondersteuning te bieden en er opnieuw indicatie-organen ontstaan?
- f. Hoe wordt bij beschikkingsvrij indiceren:
 - i. Gewaarborgd dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden?
 - ii. De rechtszekerheid van cliënten geborgd?
 - iii. Omgegaan met de eigen bijdrage van cliënten?
- g. Waar ligt (bij de Stips) de juiste balans tussen het uitgangspunt 'voor en door bewoners' en:
 - iv. De inzet van professionals?
 - v. Uniformiteit bij de invulling van de informatie en adviesfunctie?

Spoorboekje

De Rekenkamer acht het verder van belang dat de gemeenteraad voor de voorbereiding op de besluitvorming over de brede basisteams Volwassenen een 'spoorboekje' van het college ontvangt, waarin is aangegeven op welke momenten (medewerkers van) betrokken partijen, (vertegenwoordigers van) cliënten en de gemeenteraad betrokken worden en wat er dan van hen verwacht wordt.

Aanbeveling 2: Geef het college opdracht zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wmo te versterken door ook toezicht te houden en (bij) te sturen op basis van informatie over de (knelpunten in de) uitvoering.

De gemeente heeft de uitvoering van haar wettelijke taken rond het organiseren van de toegang tot Wmo-voorzieningen uit handen gegeven aan Sterker en Bindkracht10 (en vanaf 2021 aan een organisatie die de brede basisteams gaat organiseren). De gemeente blijft echter verantwoordelijk voor het functioneren van de organisatiestructuur voor zorg en welzijn als geheel. Om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, is het nodig:

- a. Heldere afspraken te maken over de verantwoordelijkheden, functies en taken van betrokken partijen (inclusief de gemeente zelf) ten aanzien van de (uitvoering van de) Wmo. Hierdoor wordt niet alleen voor alle partijen duidelijk waar verantwoordelijkheden beginnen en eindigen, maar kan de gemeente ook haar toezichthoudende rol beter waarmaken. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek 'Sturing externe relaties' door de afdeling Stadscontrol

²⁹ Wmo-klassiek maatwerkvoorzieningen betreffen zaken zoals rolstoelen, woningaanpassingen en huishoudelijke hulp.

worden binnenkort afspraken gemaakt over een gemeentebrede aanpak hiervoor. De Rekenkamer adviseert hier gebruik van te maken.

- b. Het dashboard met cliëntgebonden data verder door te ontwikkelen.
Het dashboard biedt inmiddels een schat aan informatie die het mogelijk maakt gericht bij te sturen. Om nog betere en ook andere analyses te kunnen maken is het van belang dat het dashboard verder door ontwikkeld wordt.
- c. Voordat beschikingsvrij geïndiceerd gaat worden te bepalen welke gegevens van de cliënten die zo geholpen worden nodig zijn om te kunnen bijsturen.
Dit is belangrijk, om te voorkomen dat de gemeente opnieuw in een situatie van 'sturen in de mist' terecht zou komen, omdat geen of onvoldoende gegevens bekend zijn van cliënten.
- d. Periodiek informatie te verzamelen over de uitvoering van (de toegang tot) de Wmo.
Dit is nodig om eventuele knelpunten in de uitvoering te signaleren en op basis daarvan de uitvoering bij te sturen. Wij bevelen aan daartoe:
 - i. Het jaarlijkse dossieronderzoek door Sterker te benutten als bron voor verdiepend onderzoek naar eventuele knelpunten in de uitvoering.
Als uit het dossieronderzoek bijvoorbeeld blijkt dat onderzoeksverslagen veelal ontbreken, is het nuttig om nader te onderzoeken of deze wel bestaan en aan de cliënt gestuurd zijn.
 - ii. In het verplichte Cliëntervaringsonderzoek ook cliënten mee te nemen die naar aanleiding van hun melding zijn verwezen naar een algemene voorziening of die geen voorziening hebben ontvangen.
De Rekenkamer en de adviescommissie JMG hebben dit al eerder geadviseerd. Wij komen er nu op terug, omdat het voornemen is veel meer beschikingsvrij te indiceren (en dus minder toe te leiden naar maatwerkvoorzieningen).
 - iii. Vaker kwalitatief onderzoek te doen onder cliënten.
Kwalitatief onderzoek levert meer informatie op over het verloop van het proces in de praktijk (en hoe cliënten dat ervaren), dan kwantitatief onderzoek. Het kan daarmee ook beter inzicht geven in het effect van verbetermaatregelen.

Aanbeveling 3: Geef het college opdracht de in dit onderzoek geconstateerde knelpunten in het proces op te lossen, door daarover afspraken te maken met Sterker en Bindkracht10 en ook binnen de eigen organisatie een aantal zaken te verbeteren.

Afspraken met Sterker en Bindkracht10

Een deel van de knelpunten benoemd in de conclusies vraagt om oplossingen door Sterker en/of Bindkracht10 (of de organisatie die de brede basisteams gaat organiseren, als het realiseren van de oplossingen meer tijd vraagt). Daarbij is het zaak dat de gemeente vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van de organisatiestructuur voor zorg en welzijn als

geheel, er voor zorgt dat zij daarvoor de mogelijkheid hebben en dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Dit betekent niet dat de gemeente op de stoel van de consultant moet gaan zitten, of op die van de manager van de uitvoerende organisatie. Het betekent wel dat de gemeente periodiek onderzoek moet (laten) doen naar het verloop van het proces en in gesprekken met de betrokken organisaties structureel aandacht moet hebben voor de bevindingen daaruit. Dit met het oog op het steeds kunnen waarborgen van de rechtszekerheid en gelijke behandeling van cliënten.

Verbeteringen in de eigen organisatie

De wachtlijsten bij de Sociaal Wijkteams leiden tot diverse knelpunten (zie conclusie 1 en 2). Wij zien een aantal mogelijkheden waarmee de gemeente met relatief eenvoudige maatregelen in de eigen organisatie de Stips en Sociaal Wijkteams kan ontlasten. Het gaat dan in elk geval om:

- a. Het verbeteren van de informatie op de gemeentelijke website.
Goede informatie op de website draagt eraan bij dat inwoners weten waar ze met welke vraag moeten zijn, of – zo nodig met hulp van een vrijwilliger van de Stip - direct antwoord vinden op hun vraag. Waar het specifiek gaat om de Wmo, laten de websites van andere gemeenten zien dat het veel duidelijker kan. Enkele voorbeelden hiervan zijn de websites van (uitvoerende organisaties in) [Apeldoorn](#), [Enschede](#), [Groningen](#), [Haarlem](#), [Leeuwarden](#), [Utrecht](#) en [Tilburg](#).
- b. Het geven van kaders aan consultants van de Sociaal Wijkteams.
De consultants van de Sociaal Wijkteams hebben aangegeven op onderdelen behoefte te hebben aan meer kaders van de gemeente (wat mag wel en wat mag niet). Dit geeft hen houvast in (keukentafel)gesprekken met de cliënten en scheelt hen tijd, omdat zaken niet uitgezocht hoeven worden. Om dit te kunnen doen is een goede wisselwerking over het verloop van het proces tussen de gemeente en Sterker nodig.
- c. Het verlengen van de looptijd van indicaties.
De herindicaties maken een substantieel deel uit van het aantal meldingen dat binnenkomt bij de Sociaal Wijkteams. Wanneer indicaties met een langere looptijd worden afgegeven, zijn minder vaak herindicaties nodig. De Rekenkamer beveelt aan op basis van een analyse van het databestand met gegevens van cliënten na te gaan voor welke groepen de looptijd van de indicatie verlengd zou kunnen worden. Te denken valt aan cliënten met een chronische of progressieve ziekte, hulp bij het huishouden voor 75+ of cliënten waarvan duidelijk is dat hun zelfredzaamheid niet verder toe zal nemen.
- d. Het toepassen van de uitgangspunten voor duidelijke communicatie door de overheid.
Bij de Stips komen veel mensen die informatie van de gemeente niet begrijpen. Op 8 juli 2019 heeft de gemeente Nijmegen de 'Direct Duidelijk Deal' ondertekend. Dit is onderdeel van de landelijke campagne Direct Duidelijk voor duidelijke communicatie door de overheid. Binnen de gemeente Nijmegen worden bestaande brieven, folders en dergelijke herschreven, zodat ze voor de meeste mensen te begrijpen zijn. Het is de bedoeling dat al het informatiemateriaal gericht aan inwoners, direct in duidelijke taal wordt geschreven. De gemeente kan de Stips ontlasten door, bij de prioriteitsstelling voor het (her)schrijven van brieven, folders en de

informatie op de gemeentelijke website, rekening te houden met de onderwerpen waarover bij de Stips de meeste vragen worden gesteld. De Rekenkamer stelt voor vrijwilligers (en klanten) van de Stips hierbij als klankbord te gebruiken.

- e. Het bij één afdeling binnen de gemeente leggen van de verantwoordelijkheid voor het tijdig delen van juiste en volledige gemeentelijke informatie met de Stips.
- f. Het steviger inzetten van de Publieksvoorlichters als *linking pin* tussen de gemeente en de Stips.

Behalve dat de gemeente de Stips met het doorvoeren van de verbeterpunten e en f kunnen ontlasten, zijn deze ook een belangrijke voorwaarde voor een goede invulling van de hiervoor genoemde verbeterpunten a en d.

5. BESTUURLIJKE REACTIES

De Rekenkamer heeft het college van Burgemeester en Wethouders en de besturen van Sterker Sociaal Werk en Bindkracht10 in de gelegenheid gesteld te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek. Deze reacties zijn opgenomen in het vervolg van dit hoofdstuk.

5.1 REACTIE COLLEGE VAN HET BURGEMEESTER EN WETHOUDERS

In deze paragraaf is de reactie van het college van Burgemeester en Wethouder op de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Geachte heer Backus,

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw rapport over de toegang tot ondersteuning Wmo en graag maken we gebruik van de geboden gelegenheid tot het geven van een reactie.

Als eerste willen we aangeven, dat wij in grote lijn de door u beschreven situatie ten aanzien van de toegang tot de Wmo herkennen. Ook wij zien dat de opzet van de toegang tot de Wmo goed is vormgegeven, maar dat deze niet optimaal werkt in de praktijk en hebben, zoals u ook aangeeft, ingezet op een verdere doorontwikkeling. Wij zien uw rapport dan ook als spiegel en advies om deze doorontwikkeling te ondersteunen.

Onze inzet bij deze doorontwikkeling is primair gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de ondersteuning en verminderen van formele processtappen, om daarmee beter tegemoet te kunnen komen aan de vraag en ondersteuningsbehoefte van inwoners van Nijmegen. Wij verwachten daarbij tevens een besparing van proceskosten en bureaucratie te realiseren, zodat de uitgaven voor de Wmo op den duur binnen de beschikbare budgetten komen en er meer ruimte komt voor de beoogde transformatie en vernieuwing. Het voorstel hiertoe hebben we zeer onlangs aan de gemeenteraad aangeboden. Indien het voorstel wordt overgenomen, verwachten wij belangrijke stappen te kunnen zetten, om in die situaties dat nog wel een maatwerkvoorziening geëigend of gewenst is, dit ook juridisch zorgvuldig te doen. Nu ontbreekt daarvoor veelal de tijd en wordt, ons inziens begrijpelijk, in de praktijk voorrang gegeven aan het leveren van ondersteuning aan inwoners. Uw opmerkingen dat het dossier, op juridische gronden, op orde dient te zijn, is correct. Gezien tevens uw constatering dat inwoners tevreden zijn over de verleende ondersteuning, menen wij dat deze praktische keuze, op dit moment te billijken valt. Onze beoogde doorontwikkeling gaat verder in deze richting: **zoveel mogelijk inwoners ondersteuning op maat bieden via een algemene voorziening, met zo min mogelijk bureaucratische rompslomp.**

Graag willen wij ingaan op de hoofdconclusies die u trekt en een aantal concrete constatering die u doet. Dat doen wij analoog aan de drie hoofdconclusies in uw rapport.

Als eerste concludeert u dat de organisatie van de toegang tot Wmo-voorzieningen in Nijmegen in opzet goed is vormgegeven, maar bij inwoners beperkt bekend is. Ook constateert u dat de Stips en de Sociaal Wijkteams bij de uitvoering van hun werk tegen hun grenzen aanlopen, waardoor de toegang tot voorzieningen onder druk staat. Ten tweede concludeert u dat cliënten (liever spreken wij over inwoners) tevreden zijn over het contact met de Stips en de Sociaal Wijkteams. En ook hier constateert u dat in het proces rond hun (hulp)vraag zich een aantal knelpunten voordoet, waar zowel de cliënten als de (medewerkers van de) Stips en de Sociaal Wijkteams tegenaan lopen.

U merkt op dat zowel Stips als sociale wijkteams tegen grenzen aanlopen door het groeiend aantal hulpvragen met als gevolg werkdruk en wachtlijsten. Mede daardoor komen zij onvoldoende toe aan outreachend en preventief werken wat de kern vormt van de decentralisaties.

Deze conclusies delen wij en zijn, zoals al aangegeven, mede reden tot de door ons voorgestane doorontwikkeling. Uw rapport geeft daaraan dus extra inhoudelijke ondersteuning.

Bij de opzet van het systeem van toegang naar voorzieningen is nadrukkelijk een onderscheid gehanteerd. Stips: vrije inloop met alle vragen. SWT toegankelijk op afspraak, meestal via doorverwijzing. Dat betekent dat bekendheid van Stips meer van belang is voor burgers en de toegang via SWT vooral bekend moet zijn onder professionals. Dit onderscheid is in uw rapport niet terug te lezen. Natuurlijk onderschrijven we uw conclusie dat Stips meer bekend moet worden, hetgeen we komend jaar extra aandacht zullen geven, zeker ook via het internet. Eveneens zullen we de informatieverstrekking van de gemeente aan de Stips verbeteren. U geeft aan dat de afstemming tussen de medewerkers van de Stips en de sociale wijkteams beter kan. Ook dit pakken wij op, waarbij we de Stips als informatie- en adviespunt van en door vrijwilligers belangrijk vinden en dit ook ons vertrekpunt zal blijven. Maar de professionele ondersteuning van de Stips en de doorgeleiding van ondersteunings- en hulpvragen naar de sociale wijkteams kan en moet beter.

De opmerking dat Nijmegen minder geld aan wijkteams uitgeeft dan referentiegemeenten is strikt genomen feitelijk correct. Echter een benchmark op dit punt is complex en daardoor zijn wijkteams lastig met elkaar te vergelijken. Gaat het bijvoorbeeld om wijkteams waar vooral mensen in zitten, die onderzoek doen en beschikkingen afgeven, of om wijkteams waar zorgformatie aan is toegevoegd? Voeren deze wijkteams zelf veel zorg uit of niet, welke taken zijn er allemaal belegd. In de vergelijking van referentiegemeenten zijn sec de uitgaven voor de teams met elkaar vergeleken, zonder screening van taken. Dat leidt ons inziens altijd tot een scheef beeld.

Uw derde hoofdconclusie, dat wij bij het sturen op het Wmo-proces te weinig aandacht hebben voor het cliëntperspectief, waardoor de rechtszekerheid van cliënten onvoldoende is gewaarborgd en er geen zekerheid is dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden, delen wij echter niet. Net zomin als uw conclusie dat het cliëntperspectief geen plek had in de bijsturing. De vraag van de inwoner heeft juist altijd centraal gestaan in onze benadering en die van beide uitvoeringsorganisaties. Wij noemen ter duiding een aantal grote maatregelen:

- Inzet van het team toegang, een aantal beleidsambtenaren die zorgen voor verbinding en oplossingen voor complexe en afwijkende zorgvragen en afhandeling van klachten;
- De tweede aanbesteding in 2018 waarin expliciet is geselecteerd op kwaliteit;
- Operationele procesmatige verbeteringen door inzet van een zogenaamd 'lean'-team, om werkdruk en wachttijden te verminderen;
- Training casemanagement voor alle professionals in Nijmegen;
- Wachtlijstteam en extra subsidies om wachttijden en wachtlijst te verkorten.
- Extra inzet bij één van de Stips XL (Titus Brandsma) omdat daar de drukte te groot werd.

Daarnaast hebben we samen met Sterker ingezet op het Team Centrale Aanmelding om zo één centraal punt te organiseren waar inwoners en verwijzers of andere professionals terecht kunnen om de sociale wijkteams te bereiken. We hebben samen met Sterker en Bindkracht10 toegewerkt naar stadsdeelagenda's om zo het collectieve en welzijnsaanbod dat voorliggend is, goed te kunnen richten naar de vragen van inwoners die bij Stips en Wijkteams binnen komen.

U interpreteert cliëntperspectief ons inziens in uw rapport te eenzijdig in termen van rechtszekerheid, terwijl ieder mens verschillend is en wij van mening zijn dat we het cliëntperspectief het beste bedienen als we oog hebben voor deze verschillen. Overigens is de landelijke wetgeving ook gebaseerd op maatwerk. Dit komt met name tot uitdrukking in artikel 2.3.2 van de Wmo 2015. Hierin staat dat het college om te bepalen of een maatwerkvoorziening nodig is 'de behoeften, persoonskenmerken en de voorkeuren van de cliënt' moet onderzoeken en vervolgens ook wat er op 'eigen kracht' mogelijk is, wat het sociaal netwerk kan betekenen en in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van algemene voorzieningen. De rechter toetst vervolgens of dit persoonlijke onderzoek zorgvuldig is uitgevoerd en onderbouwd.

Wij constateren met u dat de kwaliteit van de onderzoeksverslagen op dit punt niet consistent is en verwachten dat het helpt als we de totstandkoming van de onderzoeksverslagen beter faciliteren met formats zoals u aanbeveelt. Dit is inmiddels ook al deels geïmplementeerd door een gestandaardiseerd onderzoeksverslag, dat volledig wordt ondersteund door het registratiesysteem van de sociale wijkteams. Uw constatering dat de inwoner tijdig het onderzoeksverslag dient te ontvangen, onderschrijven wij eveneens en wij zullen daar nadrukkelijker op toezien. Het is reeds lang onze wens dat de inwoner ook meer regie krijgt door implementatie van het zogenaamde 'burgerportaal' in het registratiesysteem van de sociale wijkteams. Ook daarop zullen wij strakker aansturen en bij invoering van de beoogde brede basisteams vereisen.

U constateert dat inwoners vooraf onvoldoende worden geïnformeerd over hun rechten.

In reactie daarop willen wij benadrukken dat wij ervoor hebben gekozen om bij de uitvoering van de toelidende taken in het kader van de Wmo, zoveel mogelijk aan te sluiten bij de ondersteuningsvraag en niet te anticiperen op een zorgclaim. Deze benadering is landelijk destijds onder de aandacht gebracht met de term 'kanteling'.

De Wmo kent in deze een inhoudelijke spanning tussen de geest van de wet (kanteling) en de letter die uitgaat van een claimbeoordeling. Wij benaderen dit dilemma inmiddels zo, dat mocht een inwoner het niet eens zijn met de conclusies van het sociaal wijkteam, hij altijd in de gelegenheid wordt gesteld om dienaangaande te handelen: hetzij door bezwaar te maken tegen een beschikking, ook een beschikking om niet toe te kennen, hetzij door zelf een plan in te dienen, hetzij door zich in een vervolgesprek te laten bijstaan door een onafhankelijke cliëntondersteuner. De informatie daarover wordt hem dan gegeven.

Maar nogmaals: primair starten wij het 'keukentafelgesprek' vanuit een houding van ondersteuning en niet vanuit een houding van claimbeoordeling.

Wij hebben ondervonden dat de huidige werkwijze en jurisprudentie ons steeds meer dwingt in een kader van beoordelen en ook daarom stellen wij een wijziging voor in de doorontwikkeling naar basiszorg als algemene voorziening en daarmee meer beschikkingsvrij werken. Deze doorontwikkeling naar brede basisteams betekent feitelijk dus ook, dat wij meer invulling willen geven aan het kantelingsgericht werken.

Tenslotte willen wij nog kort reageren op uw aanbevelingen die wij overigens zeer ter harte nemen. Zoals al in het begin van deze brief aangegeven, zien wij uw rapport als advies. Het heeft ons wel enigszins bevreemd dat u zo uitvoerig ingaat op de beoogde doorontwikkeling. Niettemin doet u een aantal ter zake doende aanbeveling die wij in voldoende mate denken te beantwoorden in het betreffende raadsvoorstel, maar nogmaals: in de kern willen we meer ondersteunen en minder juridiseren.

Bij uw tweede aanbeveling aangaande het versterken van onze systeemverantwoordelijkheid spreekt u bij punt c op pagina 26 van 'beschikkingsvrij indiceren', een contradictio in terminis. Wij nemen dan ook aan dat u hier beschikkingsvrij werken bedoelt. Ter zake kunnen we u geruststellen omdat we in de proef al gaan werken met een specifieke productcode waardoor wij inwoners in beeld houden. Ook zijn we de monitoring aan het inrichten in de proef met de brede basisteams.

Nogmaals, voor het overige nemen wij uw aanbevelingen over en zullen deze zo mogelijk reeds volgend jaar trachten te effectueren en voor het overige meenemen in de doorontwikkeling.

Wij hopen dat u onze opmerkingen meeneemt in uw eindrapport en zien deze met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

mr. drs. A.H. van Hout
gemeentesecretaris

drs. H.M.F. Bruls
Burgemeester

5.2 REACTIE VAN HET BESTUUR VAN STERKER SOCIAAL WERK

In deze paragraaf is de reactie van de bestuurder van Sterker Sociaal Werk op de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Geachte leden van de Rekenkamer,

Hartelijk dank voor het toezenden van het Rekenkamerrapport naar aanleiding van het onderzoek naar de toegang tot ondersteuning op grond van de Wmo. Sterker, om meer precies te zijn de Sociale Wijkteams Nijmegen (SWTs), bieden ondersteuning in de zin van de Wmo en fungeren als toegangspoort voor Wmo-maatwerkvoorzieningen³⁰. Sterker heeft in het onderzoek bijgedragen doordat cliënten/casussen en onderzoeksverslagen zijn aangedragen – en interviews hebben plaatsgevonden met Wmo-consulenten, gebiedsregisseurs en management. Conform uw verzoek hebben wij kennisgenomen van het onderzoeksrapport en geven wij hierop een reactie middels deze brief.

Graag wil ik mijn waardering uitspreken voor het uitgebreide en gedegen onderzoek dat u gedaan heeft. In algehele zin herkennen we veel van de resultaten en conclusies, en onderschrijven we de aanbevelingen uit het rapport. Ik zal hierna op een drietal onderdelen uit het rapport inhoudelijk reageren.

Verantwoordelijkheden, functies en taken

De Rekenkamer concludeert (conclusie 1) dat de opzet van de Wmo-toegang goed is, maar Stips en SWTs in praktijk tegen hun grenzen oplopen, waardoor de toegang onder druk staat. Helaas moet ook ik constateren dat werkdruk en wachtlijsten ervoor zorgen dat we niet voldoende kunnen doen wat we voor ogen hebben: preventief, collectief en outreachend werken komen maar beperkt van de grond. Dit is frustrerend, omdat dit juist essentiële ingrediënten zijn om de transformatie te laten slagen. Onder meer op dit punt sluit ik me daarom aan bij aanbeveling 2a om heldere afspraken te maken tussen gemeenten en Sterker over verantwoordelijkheden, functies en taken.

Een relevant aspect hierin vind ik het dilemma tussen investeren in de transformatie versus het terugdringen van de wachttijden. Met de huidige instroom en formatie zijn de wijkteams helaas niet in staat om de wachttijden naar een wenselijk niveau terug te brengen³¹. In overleg met de gemeente hebben we gekozen om enkele kortetermijnmaatregelen te nemen, waar u in uw rapportage ook naar verwijst. Hoewel we deze maatregelen ondersteunen, kan dit ook leiden tot een toename van het aantal indicaties en een stijging van de zorgkosten. De afgelopen twee jaar hebben we juist (met succes) ingezet om de zorgkosten terug te dringen. Ook met de deelname van de SWTs aan tal van overlegvormen in de Nijmeegse wijken³² ervaren we het dilemma tussen de inhoudelijke

³⁰ Voor wat betreft de scope van dit onderzoek. De SWTs bieden dit eveneens op gebied van Jeugd. Ook biedt Sterker beschikingsvrije ondersteuning in de vorm van o.a. vrijwilligersprojecten, welzijnswerk, maatschappelijk werk en sociaal werk.

³¹ Sterker en gemeente hebben gezamenlijk een formatiemodel ontwikkeld waarmee berekend kan worden welke formatie nodig is. De afgelopen jaren is de formatie telkens onder het benodigde niveau geweest. Zie ook de bijlage *Tijdlijn sociale wijkteams*.

³² Dit is een voorbeeld van wat op pagina 16 van het rapport 'extra vragen vanuit de gemeente' wordt genoemd als een van de oorzaken van het in stand blijven van de wachtlijsten.

toegevoegde waarde die SWT-deelname daar heeft (passend bij de transformatiedoelen) versus de te hoge wachttijden die we wensen terug te dringen. Heldere afspraken over verantwoordelijkheden, functies en taken (aanbeveling 2a) gaan wat mij betreft ook over prioritering daarvan – omdat medewerkers van de SWTs nu het gevoel kunnen krijgen dat ze het nooit goed kunnen doen – inzet op het een gaat ten koste van het ander, terwijl beiden van belang worden geacht.

Informatievoorziening

De Rekenkamer concludeert (conclusie 1) ook dat de bekendheid van o.a. de SWTs beperkt is. Als Sterker zullen we naar aanleiding van dit rapport bekijken op welke manier we de informatie op de SWT-website kunnen verbeteren (aanbeveling 3a).

Tijdens het werkproces rondom de hulpvraag van een bewoner worden een aantal knelpunten genoemd met betrekking tot informatievoorziening (conclusie 2). Het gaat daarbij onder meer om het verstrekken van folders en het (tijdig) versturen van brieven of uitnodigingen. Ik onderschrijf het belang dat cliënten goed geïnformeerd worden over hun rechten en plichten. We zullen als Sterker daarom onderzoeken hoe we ervoor kunnen zorgen dat deze knelpunten kunnen worden opgelost. Een concrete maatregel die we recent al hebben genomen is het herzien van de folder over rechten en plichten (met informatie over onder meer onafhankelijke cliëntondersteuning) en het opnieuw onder de aandacht brengen van deze folder (en het versturen ervan) bij collega's in de SWTs.

Kaders en richtlijnen

Een aantal maal komt in de rapportage het belang van de (juridische) kwaliteit van dossiervorming aan de orde. Daarbij wordt ook de behoefte van de SWTs/consulenten aan kaders genoemd. Ik herken deze behoefte en ondersteun van harte de betreffende aanbeveling (3b) om consulenten meer houvast te geven.

Ik wil er echter ook bij opmerken dat we moeten waken om alles dicht te timmeren in protocollen, checklists of richtlijnen. Sociaal werk is een vak waarbij een professionele attitude en een bepaalde autonomie nodig zijn om dit goed uit te kunnen voeren. Dat kan soms op gespannen voet staan met (juridische) regels. Ik bedoel niet het belang van protocollen of regels te decimeren – die zijn er immers niet voor niets. Maar het uiteindelijke doel van sociaal werkers is om zo goed mogelijke hulp en ondersteuning aan bewoners te bieden. En daarbij maatwerk te bieden. Het onderzoeken van een hulpvraag en zo nodig toeleiden naar een maatwerkvoorziening vraagt om een professionele houding, kennis en kunde – dat is niet altijd in checklists of kaders te vatten, al kunnen die wel ondersteunend zijn. Ik wil aandacht vragen voor de balans hierin en pleiten voor professionele ruimte waarin professionals kunnen doen wat nodig is. Dat sluit aan bij het gemeentelijke interventieplan fase 4³³ en bij wat hoogleraar Jan Willem Duyvendak eerder constateerde in diverse

³³ Citaat uit het genoemde plan, pagina 18: "Een dilemma in de praktijk is het ruimte willen geven vanuit gemeente en beleid, en aan de andere kant de behoefte aan duidelijke kaders en regels bij professionals vanwege de dilemma's waar men in de uitvoering tegenaan loopt. We sturen erop niet te snel in de regelreflex te schieten, door een verordening en beleidsregels zoveel mogelijk op hoofdlijnen te hanteren. Voor het overige mogen de professionals eigen afwegingen maken".

onderzoeken en het boek 'de verhuizing van de verzorgingsstaat'³⁴. Hoe meer rechtmatigheid je afdwingt in het werkproces, hoe meer administratieve verantwoordelijkheden en bureaucratie dit met zich meebrengt.

Tot slot

In het rapport is nog een feitelijke onjuistheid opgenomen: op pagina 23 staat dat Sterker in 2018 is begonnen met dossieronderzoek. Dit is niet juist: we zijn hier al in 2016 mee gestart.

Nogmaals dank voor het uitgebreide onderzoek en de rapportage. Ik ben benieuwd naar de reactie van College en Gemeenteraad. Als het gaat om verbetermaatregelen of andere genoemde aandachtspunten, is Sterker van harte bereid om hieraan bij te dragen.

Mede namens Tanja Banken, manager sociaal werk en tevens contactpersoon binnen Sterker voor het Rekenkameronderzoek,

Met vriendelijke groet,

Arie de Vries
Bestuurder Sterker sociaal werk

5.3 REACTIE VAN HET BESTUUR VAN BINDKRACHT10

In deze paragraaf is de reactie van de bestuurder van Bindkracht10 op de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Als eerste wil ik graag mijn waardering uitspreken voor de gedegenheid en zorgvuldigheid waarmee u het onderzoek heeft uitgevoerd. De focus die u in uw onderzoek heeft aangebracht namelijk hoe deze toegang door bewoners ervaren wordt en in hoeverre deze toegang vindbaar en laagdrempelig is, vinden ook wij heel erg belangrijk.

Voordat ik mijn reactie geef op de conclusies en aanbevelingen 2 algemene opmerkingen vooraf:

- In uw verslag gebruikt u veelal de term "cliënten". In ons werk gebruiken wij de term "bewoners". Door de term cliënten te gebruiken positioneer je de bewoner op voorhand te veel in de rol van zorgvrager. Dat sluit niet aan op onze rol die we als Stip in het voorveld hebben.
- Bij een aantal onderdelen in de tekst worden conclusies geformuleerd die betrekking hebben op zowel de SWT's als de Stips. Het is niet altijd helder op welk onderdeel deze dan betrekking hebben. Natuurlijk zijn de SWT's en de Stips beide voorzieningen die een rol hebben in de toegang tot de Wmo maar wel verschillende rollen. De knelpunten en aanbevelingen komen naar onze mening beter tot zijn recht als ze preciezer geadresseerd worden.

³⁴ Citaat uit het genoemde boek, pagina 240: "Dat de decentralisaties zonder grote rampen verlopen, is in hoge mate te danken aan de inzet en toewijding én aan het stille verzet van deze professionals, die ondanks alles blijven proberen om mensen met problemen en hulpvragen zo goed mogelijk te helpen. En daar vaak wonderwel in slagen – op andere manieren dan op grond van verantwoordingen en beleidsrapportages vermoed kan worden. Zij blijven zelf nadenken en zelf zoeken naar creatieve oplossingen."

Conclusie 1

De *organisatie* van de toegang tot Wmo-voorzieningen in Nijmegen is in *opzet* goed vormgegeven, maar is bij inwoners beperkt bekend. Ook lopen de Stips en de Sociaal Wijkteam bij de uitvoering van hun werk tegen hun grenzen aan, waardoor de toegang tot voorzieningen onder druk staat.

Uit uw onderzoek blijkt dat de Stips bij ca. 50 % van de Nijmeegse bewoners bekend is. De Stip als voorziening bestaat nu iets langer dan 5 jaar. Natuurlijk delen wij uw mening dat de bekendheid en de vindbaarheid groter moet worden, maar 50% bekendheid onder de Nijmeegse bevolking na zo'n relatief korte periode is naar onze overtuiging zeker geen slecht resultaat.

Uiteraard blijven wij ook de komende tijd werk maken van het vergroten van de bekendheid van de Stip o.a. door communicatie en informatievoorziening in wijkbladen en de Brug.

Uit de bereikcijfers blijkt dat steeds meer mensen de Stips weten te vinden. Dat is positief maar leidt er ook toe dat de druk op de Stips qua formatie werkbegeleiding en ook wat betreft de huisvestingsmogelijkheden in de wijkcentra groter wordt. Op die twee punten ontstaan er grenzen voor de Stip. In uw rapportage geeft u aan dat er bij de Stips sprake kan zijn van wachttijden: dat geldt niet voor alle Stips, wel voor de drukke Stips. Wachttijden betekenen bij die betreffende Stips dat bewoners niet direct te woord kunnen worden gestaan maar dat ze bijvoorbeeld een half uur moeten wachten. Wel kunnen zij altijd dezelfde dag met iemand spreken. Dit is dus wezenlijk anders dan de wachtlijsten bij de SWT's.

Als gevolg van de lange wachtlijsten bij de SWT's (meer dan 6-7 maanden), komen bewoners soms eerdere malen per week terug bij de Stip. Dit om zo de wachtlijst te overbruggen en te voorkomen dat de problemen gedurende die wachttijd verergeren. Als gevolg daarvan wordt hiermee relatief veel tijd bij de Stips in beslag genomen met weer als gevolg dat er andere werkzaamheden (b.v. ontmoeting) minder kunnen worden opgepakt. Anderzijds stagneert als gevolg van de wachtlijsten ook de gerichte doorverwijzing vanuit SWT naar de Stip (en andere nuldelijns activiteiten) waarmee de gewenste beweging naar de voorkant en collectieve activiteiten (afschaling) te beperkt plaatsvindt. Hiermee wordt een ongewenste situatie in stand gehouden.

Wij zijn er van overtuigd dat door de beoogde stelselwijziging in het sociale domein deze vicieuze cirkel doorbroken kan worden.

In uw rapportage geeft u aan dat de functie ontmoeting geen onderdeel heeft uitgemaakt van uw onderzoek. Ondanks dat doet u hierover op blz. 11 van het onderzoek wel uitspraken. Ik zou graag zien waar u deze uitspraken hierover op baseert.

Conclusie 2

Cliënten zijn tevreden over het contact met de Stips en de Sociaal Wijkteams. In het *proces* rond hun (hulp)vraag doet zich echter een aantal knelpunten voor, waar zowel de cliënten met een (hulp)vraag als de (medewerker)kers van de Stips en de Sociaal Wijkteams tegenaan lopen.

Onder de kop "Knelpunten in het proces" somt u 6 knelpunten op. De eerste 2 hebben betrekking op Stips en de overige slaan op de procesgang van de SWT's.

Zoals ik eerder aangaf betekenen wachttijden bij de Stips niet dat mensen dagen of weken moeten wachten; ze worden altijd dezelfde dag te woord gestaan.

Wat betreft het punt met betrekking tot de informatievoorziening door de gemeente Nijmegen zelf: Wij kunnen natuurlijk het belang van juiste, volledige en tijdige informatie die verstrekt wordt door de gemeente alleen maar onderstrepen. We willen daar graag nog een 4^e kwaliteitseis aan toe voegen namelijk dat deze informatie ook op B1 niveau beschikbaar wordt gesteld.

We vinden het belangrijk dat de kwaliteit van deze informatiestroom verbeterd gaat worden. Hierin investeren gaat ongetwijfeld leiden tot minder vragen hierover bij de Stip. Daarnaast zal het ook zeker bijdragen aan de imagoverbetering van de gemeente bij niet alleen Stip bezoekers maar alle bewoners. Bij dit onderdeel wordt tenslotte ook de grote afstand tussen SWT en Stip benoemd. Voor een deel wordt deze gevoelde afstand veroorzaakt door de druk die het systeem/structuur veroorzaakt. Maar er is ook sprake van een cultuurverschil dat ten grondslag ligt aan deze afstand; de inzet door vrijwilligers wordt door professionals bij de SWT's nog te weinig op waarde geschat en een aantal SWT professionals staat nog te veel met hun rug naar de vrijwilligers.

Conclusie 3

Bij het sturen op het Wmo-proces heeft de gemeente onvoldoende aandacht voor het cliëntperspectief, waardoor onvoldoende geborgd is dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden, en ook de rechtszekerheid van cliënten onvoldoende geborgd is.

In het verleden is de bandbreedte van en de kaders voor de werkzaamheden door de Stip I & A vrijwilligers heel precies beschreven. Dit juist om rechtsongelijkheid te voorkomen en eenduidigheid te borgen.

Wat betreft de ontmoetingsfunctie is er wel degelijk sprake van "couleur locale": activiteiten worden afgestemd op wensen en behoefte van het betreffende stadsdeel en verschillen dan ook per stadsdeel. We vinden het spijtig dat de informatie vanuit de Stips die we op basis van onze registratie (aantallen, onderwerp vragen, op stadsdeelniveau) aanleveren (nog) onvoldoende wordt gebruikt door de gemeente. Het geeft ons inziens belangwekkende informatie en inzicht wat er op stadsdeelniveau speelt. We vermoeden dat o.a. als gevolg van de focus vanuit de gemeente op de wachtlijstproblematiek bij SWT, hiervoor minder aandacht is geweest. Graag maken we daarover afspraken hoe we dit in de toekomst gaan doen.

Aanbeveling 1

Zorg in de voorbereiding op de besluitvorming over de brede Basisteams Volwassenen voor antwoord op een aantal belangrijke vragen die betrekking hebben op de organisatie en uitvoering door die brede basisteams.

We zijn het van harte eens met uw aanbeveling dat de opdracht voor de brede basisteams een oplossing moet gaan bieden voor de vraagstukken die er nu zijn ten aanzien van organisatie en uitvoering. Daarnaast willen we uitdrukkelijk aangeven dat ook de manier waarop de verbinding tussen de sociale basis en de brede basisteams vorm krijgt, heel helder moet worden aangegeven. Daar zit namelijk een belangrijke voorwaarde om te kunnen afschalen.

Wat betreft de uniformiteit binnen de Stips: van meet af aan hebben we veel aandacht besteed aan de bandbreedte en kaders voor het werken bij de Stip. We zullen kijken of dit kader bijgesteld moet worden. Ten aanzien van de vraag "Waar ligt (bij de Stips) de juiste balans tussen het uitgangspunt "voor en doorbewoners" en de inzet van professionals" willen we aangeven dat dit een gespreksonderwerp is dat we met regelmaat met vrijwilligers bespreken. Het is belangrijk dat zij daar ook de grenzen in aan kunnen geven.

Aanbeveling 2 en 3:

Geef het college opdracht zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wmo te versterken door ook toezicht te houden en (bij) te sturen op basis van informatie over de (knelpunten in de) uitvoering.

Geef het college opdracht de in dit onderzoek geconstateerde knelpunten in het proces op te lossen, door daarover afspraken te maken met Sterker en Bindkracht10 en ook binnen de eigen organisatie een aantal zaken te verbeteren.

Heel graag maken wij concrete afspraken met de gemeente op welke wijze en op welke termijn wij de problemen met betrekking tot de huisvesting van de Stips in de wijkcentra en het capaciteitsvraagstuk met betrekking tot werkbegeleiding als gevolg van de toename van het aantal vragen én de verruiming van de openingstijden, op kunnen gaan lossen. Wij zullen daartoe een heldere analyse maken zodat op basis daarvan de oplossingen bepaald kunnen worden.

6. NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer is verheugd over de positieve reacties op het rapport van het College en de besturen van Bindkracht10 en Sterker en de door hen aangekondigde acties rond de uitvoering van de aanbevelingen. De Rekenkamer waardeert het dat zowel Bindkracht10 als Sterker aangeven daarover concrete afspraken te willen maken met het College.

In conclusie 3 stellen wij dat de gemeente bij het sturen op het Wmo-proces te weinig oog heeft voor het cliëntperspectief, met als gevolg een risico voor de rechtszekerheid van cliënten³⁵. Het College geeft aan deze conclusie niet met ons te delen en dat we cliëntperspectief té eenzijdig in termen van rechtszekerheid interpreteren. Dit terwijl ieder mens verschillend is en daarom het cliëntperspectief het beste wordt bediend door oog te hebben voor deze verschillen. Wij geven in dit nawoord daarom een nadere toelichting op de begrippen cliëntperspectief en rechtszekerheid zoals we deze in ons onderzoek hebben gebruikt.

Het uitgangspunt van ons onderzoek is de Nijmegenaar die een (hulp)vraag heeft. Wij zijn nagegaan hoe die Nijmegenaar de toegang tot de Wmo - van melding tot en met beschikking - in de praktijk ervaart. Bij het cliëntperspectief gaat het dan om zaken zoals vindbaarheid van degene die kan helpen bij de (hulp)vraag, duidelijkheid en volledigheid van informatie en bejegening. Het gaat hierbij ook over de rechtszekerheid van individuele cliënten en in hoeverre zij hiervan op de hoogte zijn. In het proces van de toegang tot de Wmo betekent dit, dat in elk geval elke cliënt een ontvangstbevestiging van zijn melding krijgt, elke cliënt informatie ontvangt over zijn rechten (bijvoorbeeld het recht op een gratis cliëntondersteuner, het indienen van een klacht of het maken van bezwaar) en elke cliënt een onderzoeksverslag ontvangt. Het is aan de Sociaal Wijkteams om in de dagelijkse praktijk, met behulp van de daarvoor beschikbare formats, steeds invulling te geven aan deze zaken. Het is aan het College erop toe te zien dat dit gebeurt. Bij zaken in het proces zoals bejegening en duidelijkheid van informatie is - zoals ook uit ons onderzoek blijkt - zeker aan de orde dat mensen dit verschillend kunnen ervaren. Echter, voor rechtszekerheid geldt in onze ogen het gelijkheidsbeginsel; er kan dan geen sprake zijn van maatwerk. Maatwerk is wél aan de orde bij het in kaart brengen van de hulpvraag, het bepalen van de wijze waarop daar het beste mee omgegaan kan worden en het zo nodig leveren van de benodigde zorg. Hierbij onderschrijven wij het belang van het geven van vertrouwen aan de professionals. Dat doet de gemeente ook. Bij het leveren van maatwerk kunnen kaders en checklists ondersteunend zijn. Hierbij is het van belang steeds te zoeken naar de balans tussen het geven van ruimte aan de professionals en het bieden van kaders.

³⁵ Het College en Bindkracht10 geven aan dat zij in plaats van de term cliënt bij voorkeur de term inwoner, respectievelijk bewoner gebruiken. In het rapport heeft de Rekenkamer ervoor gekozen de term cliënt te gebruiken, vanaf het moment dat een inwoner zich meldt bij het Sociaal Wijkteam. In alle ander gevallen gebruiken wij de termen inwoner, bewoner of bezoeker.

Voor de zorgvuldigheid lichten wij tot slot nog twee punten toe:

1. Bindkracht10 vraagt zich af waar de uitspraken op blz. 11 over de functie ontmoeting op gebaseerd zijn. Wij hebben deze gebaseerd op de uitkomsten van de enquêtes uitgevoerd onder bezoekers, vrijwilligers en werkbegeleiders van de Stips en de gevoerde gesprekken met betrokkenen binnen de Stips en de gemeente naar aanleiding daarvan. De resultaten hiervan zijn opgenomen in bijlage 7.
2. Sterker geeft aan dat zij, in plaats van in 2018, al in 2016 is gestart met dossieronderzoek. Wij hebben dit aangepast in het rapport.



