



Voorzitter: J. Schreuder
T: 055 3601357
E: j.schreuder76@upcmail.nl

Adviesraad **Wet maatschappelijke ondersteuning**

Ambtelijk secretariaat
Postbus 9033
7300 ES Apeldoorn

Aan: Het college van Burgemeester en Wethouders.

T: 055 580 22 41
E: clientenraden@apeldoorn.nl
www.wmoraadapeldoorn.nl

CC: De adviesraad VWI.

Datum: 1 augustus 2013
Uw brief d.d.:
Ons kenmerk: WMO 1308-01

Bijlagen: Geen.

Betreft: Advies op decentralisatie Begeleiding.

Geacht college,

De adviesraad Wmo, verder te noemen de adviesraad, heeft kennis genomen van de beleidsnota 'Begeleiding' n.a.v. de decentralisatie AWBZ-extramurale begeleiding, genoemd 'De kracht van Apeldoorners'. Deze nota is bedoeld om de raad beleidskeuzes te laten maken met betrekking tot de extramurale begeleiding.

De adviesraad is gevraagd voor 4 augustus a.s. met haar advies te komen op deze nota. Teneinde invulling te kunnen geven aan haar adviesrol heeft de adviesraad alle inspraakbijeenkomsten bijgewoond, aanbieders en cliëntenraden geconsulteerd en de in haar ogen van belang zijnde documentatie bestudeerd.

Het advies is opgebouwd uit een inleiding, een algemeen beschouwend deel en onze adviezen over de door het college voorgestelde opties.

Inleiding.

In zijn algemeenheid is de nota als een helder stuk ontvangen en makkelijk leesbaar door de aanvullingen op de linker pagina's. De adviesraad kan zich vinden in de omslag van minder overheid naar meer samenleving zoals verwoord in de Kantelingsverordening. In deze nota wordt hierbij de opmerking gemaakt dat er voor en door nieuwe doelgroepen een grote stap moet worden gemaakt en het maatschappelijk risico hoog is. De visie op het welzijn, het waar mogelijk wijkgericht werken en de integrale cliëntondersteuning wordt door de adviesraad gedeeld.

De gehele nota vertoont spanning tussen twee uitgangspunten die door het college worden gehanteerd: enerzijds staat de cliënt centraal en anderzijds dient de begeleiding binnen een taakstellend budget gerealiseerd te worden. Er is veel geïnvesteerd in het leren kennen van de sectoren die te maken hebben met deze transitie. Zowel de aanbieders, maar zeker ook de cliënten zijn uitvoerig bevraagd teneinde hun omstandigheden en specifieke behoeften te leren kennen. Opvallend is derhalve dat een aantal opties die beleidsbepalend zijn voor de uitvoering van de begeleiding, primair ingegeven zijn door het financiële kader. Wij komen daar bij onze adviezen over de opties op terug.

Algemeen.

In Hoofdstuk 6 van de Nota wordt ten aanzien van de door het college voorgestelde optie met betrekking tot het vaststellen en oormerken van het Begeleidingsbudget (optie 2 par. 6.1) aangegeven dat *een taakstellend budget indirect kan leiden tot verschraving van de zorg en/of het ontstaan van wachtlijsten en derhalve grote maatschappelijke risico's kent*. Zowel hetgeen genoemd ten aanzien van het taakstellend budget als ook ten aanzien van dat wat gezegd over 'Het Gesprek', *de begrenzing hiervoor wordt gegeven door de daarvoor beschikbare middelen*, (Hfdstk. 7 par. 7.2), is in de ogen van de adviesraad aanleiding om te benadrukken dat het budget zo optimaal mogelijk wordt ingezet ten behoeve van de Begeleiding. Dit vereist transparantie ten aanzien van organisatiekosten en de Begeleidingskosten, waarbij wij voorstellen om de verhouding aan te houden, zoals bepaald door de aanvankelijke financiering van de uitvoering en de begeleiding door het Rijk. Om hierop controle en verantwoording mogelijk te maken, bepleiten wij dit zichtbaar te maken in een tussenrapportage. Ook pleit de adviesraad er voor om in het Wmo-budget een marge te hanteren bij de financiële planning. De hiermee gevormde buffer kan na het begrotingsjaar verevend worden en dient geormerkt te blijven t.b.v. het Wmo-budget.

Doorwerking 9 maatregelen. Met de negen maatregelen heeft Apeldoorn in 2011 besloten maximaal in te zetten op een financiële bijdrage door de inwoners bij Wmo-voorzieningen. Het college stelt daarom voor in principe in te zetten op de maximaal mogelijke financiële bijdrage voor alle voorzieningen in de Wmo. De financiële bijdrage wordt vastgelegd in het individuele afsprakenbesluit en telt mee in het cumulatiebeginsel in de zorg (maatwerk). Onduidelijk is hoe het zit met eigen bijdragen t.b.v. algemene voorzieningen. Als deze niet onder het cumulatiebeginsel vallen kan dit de draagkracht van zorgvragers, zeker van hen die als gevolg van overige landelijke en lokale maatregelen met cumulatie te maken krijgen, te boven gaan met kans op sociaal isolement, zorgmijding en mogelijk op termijn zwaardere zorg.

Het Gesprek. Het college stelt voor om 'Het Gesprek' te hanteren als toegang voor de nieuwe Wmo-taken en stelt dat 'Het gesprek' een cliëntondersteunende functie heeft. Daarnaast stelt het college voor om bij een begeleidingsvraag een face-to-face gesprek te zien als uitgangspunt voor 'Het Gesprek'. Beide keuzes onderschrijft de adviesraad, temeer omdat ook uit de inspraak is gebleken dat zowel cliënten, professionals en ouders/begeleiders een face-to-face gesprek in de thuissituatie een essentiële kwaliteitseis t.b.v. een adequate vraagverheldering vinden. De begrenzing daarvoor van financiële middelen (Hfdst.7) mag in de ogen van de adviesraad nooit leiden tot vervangen van het face-to-face gesprek door een telefonisch gesprek. Dit onderdeel vraagt om een adequate investering in kennis en competenties van hen die 'Het Gesprek' gaan voeren. De adviesraad beveelt het college aan om toekomstige betrokken medewerkers zoveel mogelijk mee te laten 'lopen' in de gespreksronde met alle huidige AWBZ-cliënten met extramuraal begeleiding. Op deze wijze kan ervaring worden opgedaan ten aanzien van het voeren van 'Het Gesprek'

Omdat 'Het Gesprek' zo essentieel voor het vervolgtraject is, lijkt het zinvol om t.a.v. daarvan een mogelijkheid te scheppen om op dat gesprek terug te kunnen komen. (Client: Ik heb mijn dag niet!; Professional: Cliënten hebben soms maar een spanningsboog van 10 min.) Ook moet het zonder omslachtige bureaucratie mogelijk zijn om gemaakte afspraken (het arrangement), bij verandering in toestand/situatie cliënt, snel bij te stellen. De resultaten/ervaringen van een arrangement moeten zowel ten aanzien van het proces als ook op cliëntniveau gemonitord en geëvalueerd worden. De te houden steekproeven in het kader van kwaliteitstoezicht zijn hiermee wellicht te combineren. Ook naar aanleiding van de uitkomsten van die evaluatie zou het mogelijk moeten zijn een arrangement aan te passen.

Voor een goede voorbereiding moeten de structuur en de gespreksonderwerpen vooraf bekend zijn bij de cliënt. Dit is met name van belang bij de toegang voor nieuwe cliënten vanaf 2015 en

afhankelijk van hoe e.e.a. dan georganiseerd wordt. In de gespreksrondes tussen 2013 en 2015 zullen ook aanbieders hierin vooralsnog een rol te vervullen hebben.

In de inspraakrondes is regelmatig ingebracht dat de ondersteuning van cliënten in 'Het Gesprek' onafhankelijk zou moeten zijn. In het 'vervolggesprek' van de door het college voorgestelde optie 3 van par. 7.3. wordt aangegeven dat dit gesprek in de periode 2013 t/m 2015 altijd wordt gevoerd door de gemeente of medewerkers met een opdracht van de gemeente. Dit omdat dit de meest heldere financiële waarborg geeft bij de start van deze nieuwe taak. Hierin zit spanning ten aanzien van onafhankelijkheid en mogelijk objectiviteit. Mogelijk dat het gebruik van onafhankelijke en op gekantelde ondersteuning gerichte instrumenten in 'Het Gesprek' risico's van door financiën gewenste uitkomsten kan beperken.

Formele en informele inzet. Tijdens de inspraakronde werd zowel door de beroepskrachten, als de cliënten en/of hun mantelzorgers duidelijk gemaakt dat professionele ondersteuning niet gemist kan worden. Voor sommige cliënten geldt voor de professional dat 'het kennen van de gebruiksaanwijzing' essentieel is om de cliënt aan te spreken op zijn gedrag en verantwoordelijkheid.

Een andere zorg betreft de inzet van vrijwilligers. Met de laatste verhoudt de cliënt zich persoonlijker, wat een zekere afhankelijkheid met zich meebrengt. Er wordt gepleit voor een ondersteuning van de vrijwilligers, steekwoorden daarbij zijn: deskundigheidsbevordering, borgen van continuïteit en een meldpunt voor problemen (zowel vanuit de vrijwilliger, als ook de cliënt gezien). Met de beroepskracht wordt de verhouding veelal als zakelijker ervaren, wat ook ten goede komt aan de continuïteit van de begeleiding.

Mensen met lichtere vormen van begeleiding staan wel degelijk open voor vermindering van professionele begeleiding, maar daarin is wel een grens. Cliënten zijn bang alle vormen van inzet en ondersteuning door deskundige begeleiders te verliezen.

Tot slot een gedeelde zorg van mantelzorgers en cliënten: de kwetsbaarheid van continuïteit op basis van individuele inzet door mantelzorgers. De uitspraak van Staatssecretaris van Rijn is daarbij uit het hart gegrepen: 'Als de mantelzorger uitvalt, moet je een beroep kunnen doen op professionele hulp, een zorgvrijwilliger is geen vervanging van de professionele zorg. Een goede ondersteuningstructuur dient lokaal aanwezig te zijn om de belasting van informele zorgverleners te verlichten'. (Van Rijn kamerbrief 20 juli 2013).

De gedachte om mensen die t.b.v. sociale inbedding afhankelijk zijn van begeleiding of dagbesteding een integraal aanbod te bieden op wijkniveau, kan niet in alle gevallen succesvol zijn. Er zijn groepen mensen die weinig prikkels kunnen verdragen. Rust en structuur zijn belangrijk voor hen, bijvoorbeeld mensen met dementie, niet-aangeboren hersenletsel of bijvoorbeeld ADD kunnen niet zomaar bij elkaar in één groep in één ruimte geplaatst worden. N.b.: Een afasiecliënt kan slechts in een zeer beperkte groep functioneren. Ook de cliënten zelf maken zich hierover zorgen.

Wijkgericht. In het uitgangspunt dat een aanbod wijkgericht plaats dient te vinden, spelen de woonservicegebieden een belangrijke rol. Deze voorziening dient echter met de nodige nuance beschouwd te worden. De woonservicegebieden hebben geen eenduidige structuur en zijn in zeer verschillende stadia van ontwikkeling. Bovendien laten verschillende eigenaren/exploitanten van locaties weten dat de financiering een hachelijke zaak is. Bezuinigingen en uitgekilde tarieven ondermijnen ook hier de draagkracht voor een goedkope of gratis ontmoetingsruimte. Beperkingen die cliënten ervaren bestaan in vele soorten en gradaties. Zo ook de voorzieningen waar op basis van specifieke deskundigheid een passend aanbod voor die diverse cliënten wordt verzorgd. Bundeling van die voorzieningen en deskundigen is een voordehand liggend perspectief, wat vooral efficiënter oogt. Echter, met de cliënt als uitgangspunt blijft het noodzakelijk te

beoordelen of een 'integrale' voorziening het beoogde effect voor de cliënt biedt, of er toch specifieke deskundigheid en dito voorziening nodig is.

Vervoer. Vervoer is essentieel voor het bereiken van voorzieningen. Het streven om voorzieningen dicht bij de cliënt aan te bieden is lovenswaardig; daarop dient creatief ingezet te worden. Er zijn echter criteria die het onhaalbaar maken dit streven te realiseren. Voorbeelden daarvan zijn: schaalgrootte, het niet samengaan van onderscheiden doelgroepen, het ontbreken van specifieke deskundigheid etc. In die situaties komt vervoer als onmisbare factor in beeld. Dat cliënten wordt geleerd daarmee zelfstandig om te gaan is prima, maar houd oog voor hen die dat niet, of tijdelijk niet aan kunnen. Voor hen mag vervoer geen reden zijn om geen gebruik te kunnen maken van begeleiding of dagbesteding. Ook op dit gebied zijn er creatieve ideeën genoeg.

Client centraal. De Wmo-raad stelt voor in § 9.2 een andere optie te kiezen dan het college voorstelt. Eén waar recht gedaan wordt aan het uitgangspunt, dat de cliënt voorop staat en waarin het aanbod volgend is. Het aanbod kan vervolgens zodanig georganiseerd worden dat efficiëntie en wijkgerichtheid maximaal benut worden. Op grond van passendheid van het aanbod, óf een eigen keuze kan een meer of minder gefinancierd vervoersaanbod worden toegevoegd. De sociale structuur en schaalgrootte in de dorpen vormen een apart aandachtspunt. Het beleidsstreven naar een wijkgericht aanbod waarbij cliënten uit diverse doelgroepen een aanbod vinden, lijkt onhaalbaar. Ondersteun de bestaande sociale samenhang en zorg voor vervoer voor hen die onvoldoende zelfredzaam zijn en zijn aangewezen op voorzieningen op afstand.

Persoonsgebonden budget (PGB). De adviesraad is blij dat na de decentralisatie van de begeleiding de mogelijkheid van de keuze voor een PGB blijft. De constructie van het trekkingsrecht een verstandige.

Uit de cliënteninspraak blijkt dat voor cliënten en hun mantelzorgers het zeer belangrijk is om de mogelijkheid om zelf keuzes te maken te behouden blijft.

Het uitgangspunt is een PGB moet goedkoper zijn dan zorg in natura (ZIN). Een paar jaar geleden is bij het product huishoudelijke hulp (H.H.) de keuze gemaakt om via het PGB een aanbieder in natura te kunnen kiezen. Het tarief is daarop toen verhoogd. De adviesraad bepleit om ook straks die mogelijkheid te bieden. Allerlei aspecten spelen mee bij de keuzevrijheid, opgebouwd vertrouwen, juist niet in eigen wijk als cliënt begeleid willen worden en specifieke expertise waren o.a. signalen die cliënten hebben afgegeven.

Wederkerigheid op maat. De nieuwe wet kent straks het spiegelbeginsel. In de nota wordt deze wederkerigheid uitgewerkt.

Met betrekking tot deze wederkerigheid bepleiten wij om rekening te houden met de specifieke geaardheid van doelgroepen. Voor cliënten uit de OGGZ- doelgroep is het een zorg hoe strikt met de gemaakte afspraken wordt omgegaan. Bekend is dat zij goede periodes afwisselen met slechte waarin ze wellicht niet in staat zijn afspraken na te komen. Deze nota is niet duidelijk hoe daarmee wordt omgegaan, hoe ze hierin worden begeleid. Niet onbelangrijk: het niet na kunnen komen van een afspraak kan voor een cliënt een heel negatief effect hebben. Uiteraard zullen er bij de andere doelgroepen m.b.t. de wederkerigheid ook specifieke drempels zijn.

Met betrekking tot optie 10.3; het starten van de gespreksronde aan het eind van oktober vragen wij ons af of het een voorwaarde is dat de notitie persoonlijke verzorging (PV) al in de gemeenteraad is geweest. Wij lezen in de Nota dat H.H. en P.V. worden meegenomen. Wij bepleiten dat op dat moment duidelijk is wat de visie van de gemeenteraad m.b.t. P.V. is, temeer daar er dan wellicht ook nog onzekerheid is over de wettekswijzigingen en wat dat voor cliënten kan betekenen.

Wij adviseren om eerst dan met de start van de 1^e gespreksronde te beginnen als daarover meer duidelijkheid is.

Onze adviezen: vindt u in de tabel op de achterliggende 4 pagina's.

Wij zijn graag bereid, indien gewenst, dit advies mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groeten,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J.H.J. Schreuder', written over two horizontal lines.

J.H.J. Schreuder
Voorzitter Adviesraad Wmo gemeente Apeldoorn

6. Begeleiding in 2015, financiën				Advies Wmo-raad	
6.1.	Vaststellen en oormerken van het Begeleidingsbudget	Optie 1. Open-eind-regeling	Optie 2. Taakstellend budget		Optie 2 met toevoeging: Houd bij de inkoop en financiële planning van voorzieningen rekening met de opbouw van een buffer. Deze dient als vangnet wanneer er overschrijding dreigt en wordt jaarlijks verevend. Dit om wachtlijsten en/of cliëntenstop te voorkomen.
6.2	Bepalen van de wijze waarop het nieuwe Wmo-budget wordt ingezet.	Optie 1. Oormerken voor collectieve en individuele voorzieningen Begeleiding	Optie 2. Oormerken voor algemene, collectieve en individuele voorzieningen Begeleiding	Optie 3 Oormerken voor algemene, collectieve en individuele voorzieningen gehele Wmo	In principe eens met optie 3, echter de tekst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning gaat gewijzigd worden en daarmee verdwijnen naar alle waarschijnlijkheid het begrip collectieve voorzieningen en zeker de huidige resultaten. De compensatieplicht krijgt een andere insteek, als hij al terugkomt in deze verwoording.
6.3	Vaststellen en oormerken van het uitvoeringsbudget	Optie 1. Uitvoeringsbudget dekkend voor de uitvoeringskosten	Optie 2 Geen onderscheid uitvoeringsbudget en begeleidingsbudget		Wij begrijpen de keuze voor optie 2 maar bepleiten toch de verhouding tussen uitvoeringsbudget en begeleidingsbudget niet teveel uit de pas te laten lopen bij de verhouding waarin ze binnen komen. Ook al is het Gesprek al een vorm van cliëntondersteuning het daadwerkelijke begeleidingsbudget waar al een fikse korting opzit mag niet nog veel meer onder druk komen te staan.
6.4	Financiële bijdrage door de inwoner	Optie 1. Maximale financiële bijdrage alle	Optie 2. Geén financiële bijdrage voor collectieve	Optie 3. Geen financiële bijdrage	Optie 1 met toevoeging: Aangezien er collectieve arrangementen geboden gaan worden in

		Wmovoorzieningen, ook voor Begeleiding	Begeleiding, wel voor individuele Begeleiding	voor Begeleiding	ontmoetingsplaatsen zullen daar diverse bijdragen gevraagd worden die niet door het CAK geïnd worden en dus ook niet onder de maximale eigen bijdrage vallen. Ook als de nieuwe wettekst doorgaat en collectieve voorzieningen en algemene voorzieningen samengevoegd worden tot algemene voorzieningen, wat consequenties heeft voor de eigen bijdrage en de inkomstenstoets, bepleiten wij optie 1 op zijn juistheid te toetsen.
7. Begeleiding in 2015, de toegang					
7.1	Het gesprek is ook van toepassing op de nieuwe Wmo-taken				
7.2	Bij een begeleidingsvraag is een 'face-to-face' gesprek het uitgangspunt. Bij voorkeur in de thuissituatie of in de wijk				Begrenzing door financiële middelen mag er niet toe leiden dat Het Gesprek telefonisch wordt afgehandeld.
7.3	Beleggen van Het gesprek	Optie 1. Altijd door een medewerker van de gemeente	Optie 2. Het gesprek wordt gedelegeerd aan zorgaanbieders	Optie 3. In 2013 t/m 2015 door een medewerker van de gemeente. Daarna is heroverweging mogelijk.	Hiermee gaat de Wmo-raad akkoord
8. Begeleiding in 2015, het arrangement					
8.1	Continueren huidig beleid Wmo voorzieningen. Algemene voorzieningen gaan voor op collectieve voorzieningen en collectieve voorzieningen gaan voor op individuele voorzieningen				
8.2	Begeleiding kan worden ingezet om de mantelzorg te ontlasten. We noemen dit 'respijtzorg', deze kan uiteenlopende vormen aannemen.				Een besluit nemen om deze intentie uit te werken in concrete maatregelen.
8.3	Wijkgericht of op continuïteit gerichte inkoop	Optie 1. Wijkgericht werken staat voorop	Optie 2. Continuïteit voor cliënten staat voorop		Optie 1 en 2 schetsen een zwart-wit tegenstelling en zijn daardoor beide te absoluut. Wij bepleiten

					een optie 3: wijkgericht waar kan, verder weg waar moet. Het aanbod kan zodanig ingekocht en georganiseerd worden dat efficiëntie en wijkgerichtheid maximaal benut worden.
8.4	Kwaliteitskader	Optie 1. Keuzevrijheid voor cliënt, geen kwaliteitseisen	Optie 2. Tijd voor de cliënt met een licht kwaliteitsregime	Optie 3. Geen risico's, uitgebreid kwaliteitssysteem	Optie 2 met 2 toevoegingen: De Wmo-raad acht het van belang vast te leggen wie de steekproeven uitvoert en gaat er daarbij van uit dat dat een externe/onafhankelijke en deskundige partij zal zijn. Ook voor vrijwilligers zou een (licht) kwaliteitskader wenselijk zijn. Steeds meer inzet wordt van beroepskrachten overgedragen aan vrijwilligers.
9. Begeleiding in 2015, keuzevrijheid van de inwoner					
9.1	Keuze Apeldoorn valt samen met verplichting door het kabinet voor het aanbieden van een Pgb in de vorm van een trekkingsrecht				
9.2	Dichtbij huis, dilemma eigen keuze en vervoer	Optie 1. Dichtbij huis ook als er daardoor geen keuzevrijheid ontstaat voor de inwoner	Optie 2. Keuzevrijheid mits binnen de gemeentegrenzen in combinatie met deur-tot-deur vervoer	Optie 3. Keuzevrijheid met een gemaximeerd budget per inwoner	Optie 3 met argumentatie: cliënten in de dorpen zullen zelden een passend aanbod vinden in hun dorp. Een aanbod door 'kleine aanbieders', zoals zorgboerderijen, is voor een aantal cliënten zeer passend; dit mag niet door een beleidsuitgangspunt verdwijnen. Uitgangspunt: cliënt kiest passende voorziening, vervoer wordt gemaximeerd bij onvoldoende zelfredzaamheid.
10. Geen overgangsregeling bestaande AWBZ-cliënten					
10.1	Geen overgangsregeling bestaande AWBZ-cliënten	Optie 1. Bestaande cliënt verhuist zonodig naar gecontracteerde aanbieder, geen uitzonderingen	Optie 2. Bestaande cliënt kan kiezen voor huidige aanbieder, mits wordt voldaan aan vooraf	Optie 3. Gemeente en cliënt bepalen samen de keuze, met de	Is w.b. de Wmo-raad akkoord, namelijk consistent met onze voorkeur voor optie 3 in § 9.2. (In de nota lijkt de keuze voor optie 1

			vastgestelde criteria	zorgaanbieder worden op maat afspraken gemaakt	bij 9.2 te conflicteren met de keuze voor optie 3 bij 10.1)
10.2	Een criterium van regiobinding opnemen in de verordening voor Begeleiding				
10.3	Raadsbesluit voor de start van persoonlijke gesprekken met huidige AWBZ cliënten met extramurale begeleiding				Besluit niet eerder nemen dan dat duidelijkheid bestaat over de PV en de consequenties van de wettekswijziging voor de cliënten.

Vetgedrukt het voorstel van college aan de raad