

Adviesraad Wmo gemeente Apeldoorn.
Secretariaat: Postbus 9033, 7300 ES APELDOORN
055-5802241, cliëntenraden@apeldoorn.nl

Aan het college van Burgemeester & Wethouders van de gemeente Apeldoorn
cc mevr. Antonie de Vlieger
cc fracties van de gemeenteraad

Apeldoorn, 4 januari 2010.

Referte: nota "Participeren in de civil society"
kenmerk 2009 – 047885

Adviesraad Wmo

Geacht College,

1. Algemeen

Op 7 december 2009 heeft de Adviesraad Wmo een schrijven over "Veranderingen in de AWBZ" ontvangen met het verzoek uiterlijk 5 januari 2010 advies uit te brengen over de nota "Participeren in de civil society".

De adviesraad Wmo kan door onvoldoende onderbouwing van het gestelde in deze nota, geen uitspraak doen over de voorgestelde adviezen. We hebben onvoldoende inzicht in de effecten van de genoemde maatregelen en missen onderbouwing van de kaders in de nota. Projectdoelstellingen en projectresultaten zijn niet S(pecifiek) M(eetbaar) A(acceptabel) R(ealistisch) T(ijdgebonden) geformuleerd.

We gaan er vanuit dat het advies m.b.t. optie 1 niet verder reikt dan individuele aanspraken in het kader van de pakketmaatregelen.

We wijzen vooralsnog de "kaders voor nieuw beleid" (hfd 4 pag. 19) af, deze strekken wellicht verder dan alleen beleid op de pakketmaatregelen. We kunnen niet overzien of de belangen van alle cliënten in voldoende mate behartigd worden. De benadering is niet breed genoeg en gaat uit van te beperkte uitgangspunten bij de indicatiestelling.

We willen graag meedenken in het bredere kader van de Wmo over de bezuinigingen die onvermijdelijk zijn.

De Adviesraad Wmo juicht toe dat de gelden van 2009 opgenomen worden in de Meerjaren Programma Begroting (raadsvoorstel punt 3).

De Adviesraad Wmo betreurt de korte termijn die beschikbaar was om de ingrijpende beleidsvoorstellen te beoordelen, mede gezien de kerstperiode waarin deze termijn viel.

De hierna volgende opmerkingen en adviezen beperken zich tot het kader van deze nota.

2. De adviezen van de Adviesraad Wmo

2.1 Het collegevoorstel "participeren in de civil society" houdt in, dat de gemeente Apeldoorn de financiële compensatiemiddelen voor de pakketmaatregel aanwendt voor de ontwikkeling van de civil society als stimulans voor de verdere invulling van de compensatieplicht. Als gevolg van deze visie

wordt niet gekozen voor het verstrekken van individuele voorzieningen (raadsvoorstel d.d. 3 december 2009). Landelijk gezien is dit niet de lijn die de meeste gemeentes aanhangen. Daarnaast is de beleidslijn in tegenspraak met landelijke ontwikkelingen op het terrein van zorg en welzijn. Die gaan in toenemende mate uit van individueel maatwerk.

Het beleidsvoorstel betekent een uitholling van het prestatieveld 6 en een breuk met het huidige beleidsuitgangspunt: handhaving van het bestaande voorzieningenniveau.

De “kaders voor nieuw beleid” bieden geen concreet onderbouwd perspectief ten aanzien van de te verwachten resultaten, om de voorgestelde keus te rechtvaardigen.

De ontwikkeling van de civil society vergt in de opstarttijd veel tijd en energie en leidt op korte termijn niet tot aanpassingen van voorzieningen gericht op cliënten, die door de pakketmaatregel worden getroffen.

Natuurlijk begrijpen wij dat de gemeente niet in staat is om één op één de AWBZ maatregelen te compenseren maar wij vinden toch dat de gemeente daar waar nodig altijd bereid moet zijn om ook individuele oplossing van de problemen te bieden. Het uitgangspunt van de Wmo is ook maatwerk, de voorzieningen mogen niet beperkt blijven tot een collectief arrangement. Er moeten ook individuele voorzieningen geboden kunnen worden.

We adviseren u

- **optie 1 niet uit te sluiten**
- **de financiële compensatiemiddelen deels aan te wenden voor de individuele verstrekkingen en deels aan de pilots rond de civil society.**

2.2 De gemeente heeft haar visie en uitgangspunten ten aanzien van haar Wmo beleid beschreven in de kadernota ‘meer meedoen mogelijk maken’ 2008-2011. Hierin wordt stevig ingezet op een optimaal ondersteuningsaanbod voor mantelzorgers en meer samenhang in het aanbod van vrijwilligers. In de analyse van de gevolgen n.a.v. de veranderingen in de AWBZ wordt gesteld dat een aantal gevolgen zich nog lastig laat voorspellen. In de nota wordt gesteld dat de kaders uit “meer meedoen mogelijk maken” ook een oplossing bieden voor de gevolgen van de pakketmaatregelen. Ons is de onderbouwing van deze stelling niet duidelijk. Door op voorhand het bestaande beleid (handhaving voorzieningenniveau 2006) los te laten rijst de vraag welk alternatief voorzieningenniveau de gemeente dán aan wil gaan houden. Op basis waarvan en binnen welke termijn wil zij het nieuwe beleid gaan toetsen of doelmatigheid en effectiviteit (0- en effectmetingen)?

Daarnaast hebben wij geconstateerd dat de huidige (her)indicaties op de functie “begeleiding” geïsoleerd (=alleen op de functie begeleiding) worden uitgevoerd. Er wordt daarbij niet gekeken naar de effecten van het wegvallen van de indicatie (op de functie “begeleiding”) op de overige functies, op de zelfredzaamheid en op het participatievermogen van de cliënt. Dit geldt ook voor de mogelijke gevolgen voor de redzaamheid / participatie van de cliënt en zijn omgeving als geheel. Wij zijn er ons bewust van dat de gemeente weinig invloed heeft op de wijze waarop er op dit moment geïndiceerd wordt.

Wij adviseren u

- **het handhaven van het verstrekken van individuele voorzieningen voor diegene die niet/onvoldoende zelfredzaam zijn en rekening te houden met de individualisering van de maatschappij. Kent de huidige generatie het principe “zorgdragen” voor de medemens?**
- **als monitorgemeente de politiek in Den Haag van de gevolgen van het geïsoleerde herindiceren van de functie begeleiden onder de aandacht te brengen.**
- **uitgebreider (dan civil society) inzicht te verwerven in de gevolgen van de pakketmaatregelen en vast te stellen wat de basiszorg (vanuit compensatie en participatiegedachte) is die de gemeente wil bieden aan haar burgers (zowel individueel als collectief).**
- **2010 te gebruiken als 0-meting om bij burgers zowel hun individuele noden als collectieve noden en mogelijkheden in beeld te krijgen.**

- **nader te onderzoeken of de kaders uit “meer meedoen dan mogelijk” ook daadwerkelijk tot oplossingen van de gerezen problemen leiden en of de civil society in de huidige context hierbij de meest passende is.**
- **nader te onderzoeken of varianten op bestaande voorzieningen (waaronder de huishoudelijke zorg in combinatie met begeleiding) niet ook passende antwoorden kunnen zijn op de pakketmaatregelen. In sommige andere gemeentes worden deze als effectieve alternatieven beschouwd. De adviesraad Wmo onderzoekt momenteel de mogelijkheid om een aantal alternatieven aan te reiken.**

2.3 In het collegevoorstel stelt u vast dat er schrijnende situaties zullen ontstaan. Ook constateert u dat op dit moment de mensen die nergens meer voor in aanmerking komen gewoon uit beeld verdwijnen. Ons bereiken signalen dat te verwachten is dat bij 30% van de groep waarvan de indicatie vervalt problemen niet opgelost worden. Enkele voorbeelden die inzicht geven in de te verwachten problemen voegen we als bijlage 2 bij.

We adviseren u financiële ruimte te reserveren voor deze groep.

2.4 Goede voorlichting aan de burger is zeer belangrijk en de gemeente dient als regiehouder op te treden.

Wij adviseren u om:

- **de regie van alternatieven, pilots en experimenten voor de verdere invulling van de compensatieplicht) in eigen hand te nemen,**
- **beleid te concretiseren waarop de opbouw van een civil society tot stand kan komen. Het vraagt namelijk van de burger een andere wijze van denken.**
- **t.a.v. vrijwilligersbeleid krachtig door te stappen op de ingeslagen weg.**

2.5 De subtitel van de nota “Participeren in de civil society” suggereert dat de nota zich beperkt tot zorg en welzijn. Wonen is niet in de subtitel opgenomen, terwijl in de nota zelf wordt aangegeven dat dit een wezenlijk onderdeel uitmaakt van de visie en de plannen in de nota.

Wij adviseren ook de term “wonen” toe te voegen in de subtitel.

2.6 De adviesraad Wmo is van mening dat, om tot een goede advisering te kunnen komen, er een eenduidige begripsbepaling moet komen van het begrip “civil society”.

We adviseren het begrip te definiëren. Daarnaast adviseren we een Nederlandse term voor dit begrip te hanteren.

Voor de meer gedetailleerde vragen en opmerkingen over de nota Participeren in de Civil Society d.d. december 2009 verwijzen we naar de bijlage bij dit advies. Wij zullen als raad in de komende jaren de gevolgen voor de cliënten blijven volgen en onderzoeken.

3. Voorstel voor verdere behandeling.

Mochten er nog vragen en/of onduidelijkheden bestaan m.b.t. het bovengestelde dan willen wij dit uiteraard nader toelichten.

Op deze schriftelijke adviezen en gestelde vragen ontvangen wij gaarne een schriftelijk gemotiveerd antwoord.

Met vriendelijke groeten,

J. Kemeling, Voorzitter Adviesraad Wmo gemeente Apeldoorn.

Bijlage 1

Meer gedetailleerde vragen en opmerkingen ten aanzien van de nota *Participeren in de Civil Society* d.d. december 2009.

1. De analyse en conclusies ten aanzien van problemen en knelpunten n.a.v. de veranderingen in de AWBZ delen we niet op de volgende punten:

Hoofdstuk 1

Inleiding

Wij onderschrijven het uitgangspunt dat de kerngedachte van de Wmo: "Burgers die elkaar ondersteunen in een informeel netwerk en de eigen verantwoordelijkheid van de burgers" uitgangspunt is voor het gemeentelijk beleid.

Ook wij onderkennen dat niet in alle gevallen de gevraagde zorg of ondersteuning kan worden geleverd omdat de compensatiemiddelen onvoldoende zijn om hetzelfde pakket te leveren als voorheen in de AWBZ. Voorop moet echter staan dat noodzakelijke zorg te allen tijde geleverd wordt. Collectief waar kan, individueel waar moet.

Hoewel wij er ons van bewust zijn dat de gemeente weinig invloed heeft op de wijze waarop er op dit moment geïndiceerd wordt hebben wij wel geconstateerd dat de huidige (her)indicaties geïsoleerd (=alleen op de functie "begeleiding") wordt uitgevoerd. Er wordt daarbij niet gekeken naar de effecten van het wegvallen van de indicatie (op de functie "begeleiding") op de overige functies, op de zelfredzaamheid en op het participatievermogen van de cliënt. Dit geldt ook voor de mogelijke gevolgen voor de redzaamheid / de participatie van de cliënt en zijn omgeving als geheel.

Door het wegvallen van de indicatie begeleiding wordt er namelijk een groter beroep op overige gezinsleden/mantelzorgers gedaan, waardoor deze geen gelegenheid meer hebben om bij te tanken omdat begeleidende taken niet worden overgenomen.

Hierdoor kunnen andere taken niet meer of minder worden uitgevoerd en gaan er op den duur meer andere problemen ontstaan en problemen gaan opstapelen. We verwachten dat deze effecten en problemen pas op termijn zichtbaar worden. Participatie van de mantelzorger mag niet in gedrang komen.

Hoofdstuk 2.4

Financiële dienstverlening

Voor het begeleiden van cliënten bij het financieel beheer van hun huishouden wordt gesteld dat er geen alternatief beschikbaar is. Ons is kenbaar gemaakt dat deze dienstverlening wordt geleverd door een van de vormen van thuiszorg, vaak i.s.m. het Algemeen Maatschappelijk Werk / GGZ.

Hoofdstuk 3.3

Binnen de woonservicegebieden moet een integraal aanbod ontstaan. Daarbij wordt de benadering vanuit afzonderlijke beleidsvelden losgelaten en staat de burger centraal. De invulling van het begrip civil society gaat hierin volgens de nota voorzien. Ons is niet duidelijk wat de basis is van dit integrale aanbod; waar kan de burger op rekenen en op welke wijze gaat de burger dit ervaren. Middelen worden vooral ingezet ten behoeve van organisaties, niet ten behoeve van bijvoorbeeld budgetten voor burgers zelf. De burger is hier dus niet het centrale uitgangspunt.

Pagina 19

Bij de toelichting voor een eventuele keuze voor optie 2 en afwijzing van optie 1 staat: "Betere resultaten worden verwacht van een verschuiving van formele zorg naar informele en van individuele zorgaanpakken naar collectieve welzijnsarrangementen".

Op pagina 12 wordt het voortzetten van de individuele voorzieningen (optie 1) geschetst als: “daarmee geeft de gemeente maximaal vorm aan haar compensatieplicht in de Wmo”.

De adviesraad Wmo vraagt zich af: gaat *beter* boven *maximaal*?

Het gaat ons inziens om verschillende zaken:

- *maximale* zorg kan worden geleverd middels optie 1
- *betere* financiële resultaten zijn te verwachten bij optie 2: een verschuiving van formele naar informele zorg.

We adviseren dit onderscheid dan ook zo helder mogelijk aan te brengen.

2. De voorgestelde scenario's in de nota dienen o.i. oplossingen te bieden voor de geschetste problemen en knelpunten. Op basis waarvan wordt verondersteld dat de scenario's leiden tot oplossingen? We missen concrete onderbouwing op de volgende punten:

Hoofdstuk 2.

Veranderingen in de AWBZ

In dit hoofdstuk worden problemen voor de verschillende doelgroep geschetst.

De voorgestelde scenario's dienen o.i. oplossingen te bieden voor de geschetste problemen en knelpunten. Dit vinden wij onvoldoende concreet en feitelijk onderbouwd terug in de “kaders voor nieuw beleid” van de nota.

Hoofdstuk 2.4

Maatschappelijk opvang

Bekend is de overvraag aan budgetten voor trajectplannen (zie ook paragraaf 2.5 de zin “medio november 400 cliënten in beeld gebracht”). Bij de eerste harde cijfers worden al problemen gesignaleerd dat budgetten onvoldoende toereikend zijn. De aanvragen voor 2010 worden nu met enkele miljoenen overschreden. Ons beginnen signalen te bereiken dat bij klantengroepen (6 en 7), waar relatief veel indicaties verloren zijn gegaan, verwacht wordt dat hier problemen gaan ontstaan en dat zeker 30% van deze groep terug komt. De civil society dient ook voor de problemen van deze doelgroepen een oplossing te bieden.

Hoofdstuk 2.6

Cliëntenmonitor

De uitkomsten ten aanzien van de meting van de cliëntervaringen in de cliëntenmonitor zijn niet relevant. De effecten van de maatregelen zijn veel later pas zichtbaar. Het beeld kan dus nog slechter zijn.

Als er een samenloop is van AWBZ en Wmo dan moet de gemeente voorrang geven aan de AWBZ (zie p. 10 van de nota). De gemeente krijgt een preventieve rol ter beperking van de instroom in de AWBZ en de taak om als vangnet op te treden. Zorgmissers (have not's en zogmijders) raken nog meer uit beeld. We maken ons hierover zorgen. Er moet een onverminderde inzet zijn om deze groep te bereiken.

Dagbesteding

Van de burger wordt een eigen bijdrage (e.b.) gevraagd van €2.50. Na het overbruggingsjaar is de e.b. voor WMO en AWBZ anti-cumulatief (mensen maken veelal van beide gebruik). Er is dan een maximale e.b., er wordt daarbij rekening gehouden met de minima.

In de huidige (overbruggings)voorstellen komt de e.b. voor de dagverzorging bovenop de e.b. AWBZ / Wmo.

We vragen ons af; kan de gemeente de eigen bijdrage zelf innen(art 16 WMO)?

We adviseren eenheid van beleid na te streven en de e.b. regeling van de dagbesteding onder te brengen bij de bestaande e.b. regeling.

Indien dit niet mogelijk is adviseren we voor burgers voor wie dit gezien hun inkomen een onoverkomelijk bezwaar is, te regelen dat dat zij een beroep kunnen doen op de Bijzondere Bijstand.

Intake en diagnose.

Het halfjaar tussen signaleren, psychiatrische diagnose, aanmelding voor zorg en start van zorg wordt niet langer overbrugd door de AWBZ. Dit betekent een verzwaring van de Wmo en een aanslag op de financiële middelen.

We adviseren hiervoor gelden te reserveren.

Hoofdstuk 3.2.

Optimaal gebruik maken van informele zorg en collectieve welzijnsarrangementen.

De nota stelt: "Binnen de beleidsvelden welzijn en zorg kunnen goede resultaten worden behaald door een verschuiving te realiseren van formele zorg naar informele zorg en tegelijkertijd een verschuiving van individuele zorgaanspraken naar collectieve welzijnsarrangementen".

- op basis van welke onderzoeken en ervaringen is deze stelling gebaseerd? De nota en documenten waaraan gerefereerd wordt (nota betrokken actief Apeldoorn 2020) vertolkt vooral visie en strategie. Concrete ervaringen en resultaten zijn er nog niet waardoor er nog onvoldoende onderbouwing is om te veronderstellen dat deze visie ook tot feitelijke en effectieve resultaten leidt.
- de adviesraad Wmo gaat monitoren of er niets verandert als er gebruik gemaakt wordt van de toewijzing van de informele zorg en collectieve voorzieningen en of effecten bereikt worden.
- wordt de bereidheid uitgesproken om het beleid te heroverwegen wanneer het gewenste effect niet wordt bereikt bij de overheveling van formele zorg naar informele zorg?
- de nota doet een groter beroep op de mantelzorger. Dit vraagt om een signaleringsinstrument om overbelasting van de mantelzorger (tijdig) te signaleren en te voorzien in een (tijdelijke) oplossing. Participatie in de civil society mag niet ten koste gaan van de participatie van de mantelzorger ten aanzien van zijn eigen leven.
- we ondersteunen het signaal in de zin: "de bedreiging ligt vooral in het 'onzichtbaar' blijven van mantelzorgers" (laatste zin p 15).
- 1^{ste} zin p.16 "Quickscan"; hoe valt dat te rijmen met onzichtbaar blijven mantelzorgers? Collectieve welzijnsarrangementen zijn geen oplossingen voor problemen bij begeleiding op het zorgvlak.
- "Individuele aanspraken omzetten naar collectieve welzijnsarrangementen is een betere oplossing". De adviesraad Wmo mist de legitimatie van deze stelling.

Hoofdstuk 3.3

De adviesraad Wmo steunt van harte het opzetten / inrichten van woonservicegebieden van waaruit wonen, informele en formele zorg met elkaar kunnen worden verbonden met een wijkondersteuner als centrale spil voor zorg, wonen en welzijn.

Bijlage 2

Enkele praktijkvoorbeelden van wat de consequenties zijn als mensen hun begeleiding verliezen.

1. Een gezonde partner zorgt voor zijn gezin, waaronder zijn zieke partner die niet alleen thuis kan zijn.

De gezonde partner is in staat om 24 uur per dag voor zijn gezin en zijn zieke partner te zorgen omdat hij enkele keren per week een beroep kan doen (in natura of middels een PGB budget) op de formele zorg. Op deze momenten kan hij even onder meer even bijtanken; boodschappen doen en sociale contacten aanhouden. Bij het wegvallen van deze voorziening (indicatie functie "begeleiding") kan hij deze inspanning niet volhouden en zal hij zijn gezin en partner niet kunnen verzorgen. Zijn zieke partner zal niet thuis kunnen blijven. Het gezin zal een van de ouders niet om zich heen hebben.

2. Een partner kan zijn dementerende vrouw of man dankzij de dagopvang nog thuis verzorgen.

Een partner zorgt dag en nacht voor zijn lichtdementerende partner. Dat kan omdat de dementerende partner drie keer per week naar de dagopvang gaat. De partner heeft hierdoor de tijd voor andere dingen zoals boodschappen en het huishouden doen en even zelf bijtanken.

De indicatie op de functie "begeleiding" is vervallen. Hierdoor kan de vrouw of man niet meer naar de dagopvang. De partner wordt niet langer ontlast, zal over een tijdje zelf overbelast raken en hierdoor niet meer in staat zijn om 24 uur per dag de verzorging op zich te nemen.

Resultaat is: vroegtijdige opname.

3. Een zwaar gehandicapte vrouw die vrijwilligerswerk doet.

Deze mevrouw bezoekt voor dit vrijwilligerswerk geregeld vergaderingen. Zij heeft hulp nodig bij de toiletgang. Dit is geen simpele handeling en geen handeling die zomaar aan iemand gevraagd kan worden.

De eigen partner werkt en zorgt 's avonds en 's nachts voor haar. Daarbuiten wordt zij ondersteund door haar eigen sociale netwerk van mantelzorgers. Dit netwerk kan overdag niet mee naar het vrijwilligerswerk voor hulp bij de toiletgang.

De indicatie begeleiding is vervallen, dit betekent voor deze mevrouw dat zij dit werk niet meer kan doen en daardoor een heel stuk van haar levensvreugde verliest. Apeldoorn heeft een vrijwilliger minder in haar bestand.