



Rapport ex. Artikel 213a Onderzoek Toegang Wmo

maart 2021

Gemeente venlo

## 1. Inleiding

Met de dualisering van het lokale bestel heeft de wetgever het college een instrument gegeven om periodiek de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door college gevoerde beleid te onderzoeken (artikel 213a Gemeente). In Venlo is dit vastgelegd in de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Venlo 2005. Dit onderzoek is allereerst onderzoek van, door en voor het college. Het college dient over de uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek aan de raad te rapporteren. Op grond van de genoemde verordening dient het college jaarlijks onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, i.c. of de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten daadwerkelijk worden behaald, alsmede de doelmatigheid, i.c. of het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

Deze rapportage gaat over het onderzoek naar de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan de toegang in het kader van de Wmo. Met andere woorden: kunnen inwoners rekenen op die ondersteuning die zij op grond van het vastgestelde beleid mogen verwachten? En is daarbij sprake van het meest doelmatige aanbod?

### *Onderzoeksvraag*

De centrale onderzoeksvraagstelling van dit 213a-onderzoek luidt daarom:

*Is de beoordeling (de toegang) in het kader van de Wmo doeltreffend en doelmatig?*

Om deze te vraag te kunnen beantwoorden, is hieronder een beknopt normenkader opgesteld.

<i>Norm</i>	<i>Toelichting/ deelvragen</i>
1. De aanvragen worden overeenkomstig het vastgestelde beleid beoordeeld	- Blijkt uit de afgegeven besluiten op de aanvragen (beschikkingen) dat het vastgestelde beleid wordt gevolgd?
2. De uitvoering is conform de afgegeven beschikking	- Is de beschikte (vorm van) ondersteuning vertaald in heldere diensten en/of producten? - In het verlengde hiervan: wordt aan de uitvoering, conform de afgegeven beschikking, invulling gegeven?
3. De doelstellingen worden gerealiseerd en zijn doelmatig en doeltreffend	Vindt er (door het management) periodieke meting, evaluatie en bijsturing plaats? Eventueel steekproefsgewijs.
4. Er is sprake van een doelmatige en doeltreffende inzet van middelen	Is er bij de uitvoering sprake van een 'redelijke verhouding' tussen de inzet van middelen en de resultaten?

### *Aanpak*

Dit onderzoek is in het vierde kwartaal van 2020 uitgevoerd. Mede door de impact van de coronacrisis heeft de oplevering van definitieve eindrapportage vertraging opgelopen. De analyse is overeenkomstig het Organisatiebesluit uitgevoerd door de beleidscontroller op basis van een aantal interviews met de direct bij de toegang van Wmo betrokkenen binnen de organisatie. De waarnemingen, conclusies en aanbevelingen die voort zijn gekomen uit deze gesprekken zijn samengevat in dit rapport en voor wederhoor voorgelegd bij de verantwoordelijke teamleiders.

## 2. Operationalisering toegang

De Wet maatschappelijke ondersteuning (vanaf nu Wmo genoemd) is een wet waarbij hulp wordt verleend aan zij die wegens wat voor reden dan ook niet in staat zijn om voor zichzelf te zorgen. De Wet maatschappelijke ondersteuning is er bijvoorbeeld voor hen die hulp nodig hebben bij het huishouden, het doen van boodschappen of vervoer nodig hebben, omdat zij het openbaar vervoer moeilijk tot niet kunnen gebruiken. De Wmo is er ook voor hen die bijvoorbeeld door beperkingen niet meer de trap op kunnen in huis. Hiervoor kan er via de Wmo een traplift worden aangevraagd. Denk aan dit soort aanpassingen en hulpmiddelen die de burgers ondersteunen in het dagelijks leven zodat zij zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen.

Om te kunnen beoordelen in hoeverre het vastgestelde beleid en de uitvoering doeltreffend is, is het van belang om een goed beeld te krijgen van het beleid dat is vastgesteld alsmede van de daarin bepaalde de doelen, de werkwijze in de praktijk.

### Beleid

Op het gebied van de Wmo heeft de gemeente haar beleid vastgesteld in en de Sociale structuurvisie Venlo 2022 (raadsbesluit d.d. 30 oktober 2013) het beleidsplan "Een bijzondere tijd" (raadsbesluit d.d. 29 oktober 2014). Concreet betekent dit dat bij de beoordeling van een Wmo-aanvraag onderzoek dient plaats te vinden naar de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van de cliënt. Daarbij dient te worden gekeken naar de 'eigen mogelijkheden' of 'gebruikelijke hulp', mantelzorg etc. Er dient duidelijk te worden gemaakt welke bijdragen in de kosten de cliënt verschuldigd zal zijn en welke mogelijkheden er bestaan om te kiezen voor de verstrekking van een persoonsgebonden budget (PGB)<sup>1</sup>.

### Werkwijze/ werkproces

Het college heeft het team Sociale wijkteams van de gemeentelijke organisatie belast met het behandelen van aanvragen Wmo (zie Organisatiebesluit). Zij nemen, na melding, binnen 24 uur telefonisch contact op met de indiener. Een medewerker van het team Sociale wijkteams verheldert de vraag en doet verder onderzoek. Er wordt tijdens de telefonische intake bepaald of het om een ondersteuningsvraag of een informatievraag gaat. Indien nodig wordt door een medewerker van het team Sociaal wijkteams vervolgens een keukentafel ingepland en gehouden. Op basis van dit gesprek wordt een situatie geschetst waaruit moet blijken of er ondersteuning nodig is en in welke mate. Vervolgens wordt een leefzorgplan opgesteld waarin exact is aangegeven wat er nodig is om de situatie te verbeteren. Dit plan moet telkens up-to-date worden gehouden zodat de situatie van de aanvraag direct te overzien is en goed in kaart wordt gebracht.

De aanvrager heeft (onder voorwaarden) de keuze om een budget te krijgen waarbij hij of zij kan bepalen door wie zij de zorg/ondersteuning laat verzorgen of dat zij dit door de gemeente laten doen. Dit budget wordt ook wel een Persoonsgebonden budget genoemd (PGB).<sup>2</sup> Wanneer het leefzorgplan compleet is en ondertekend is, wordt een beschikking afgegeven. Hiermee wordt aangegeven dat de ondersteuning/zorg vanaf dit moment verleend kan worden en dat de gemeente de kosten voor een maatwerkvoorziening of een PGB betaald. Een inwoner ontvangt ook een beschikkingsbrief bij een negatieve beschikking. In dat geval ontvangt de inwoner dus geen budget. De aanvrager betaalt zelf een eigen bijdrage van maximaal €19,- per maand. Dit bedrag is voor alle aanvragers gelijk.

---

<sup>1</sup> Wmo, artikel 2.3.1 e.v.

<sup>2</sup> Verordening jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Venlo 2015, artikel 8, lid 1 t/m 4

### *Operationalisering*

Om te kunnen onderzoeken of de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de Wmo binnen Gemeente Venlo doeltreffend en doelmatig is, zijn 25 casussen uit het 3<sup>e</sup> kwartaal van 2020 besproken en geanalyseerd door middel van verschillende interviews met de direct betrokken medewerkers. Op vijf casussen is een verdiepende analyse van de leefzorgplannen uitgevoerd met als doel een goed beeld te krijgen van de wijze van beoordelen.

Voor dit onderzoek is beoordeeld of de aanvragen overeenkomstig het vastgestelde beleid zijn. Gebleken is dat het leefzorgplan, dat de basis vormt voor de beschikking (besluit op de aanvraag), per leefdomein de mate van zelfredzaamheid beoordeeld. Dit kan zijn van volledig, voldoende, beperkt, niet of acute problematiek. Bij iedere beoordeling kan worden toegelicht op basis waarvan tot dit oordeel is gekomen. In de handleiding gebruiker leefzorgplan is een inhoudelijke instructie opgenomen waarin zeer beknopt, overeenkomstig het vastgesteld beleid, de doelen staan opgesomd<sup>3</sup>:

- Participatie van bewoners, sociale samenhang en onderlinge hulp in buurt of wijk bevorderen;
- Het versterken van de eigen kracht en het 'zelfoplossend vermogen' van bewoners;
- Ondersteunen van bewoners bij kwesties op alle levensgebieden;
- Het voorzien in toegang tot intensievere of specialistische vormen van ondersteuning;
- Meer specialistische, duurdere hulp uit de tweede lijn terugdringen.

Verder worden er 'technische' aanwijzingen gegeven voor het invullen en als hulpmiddel een zogenaamde 'Arrangementenwaaier' meegegeven aan de hand waarvan wordt bekeken welke mogelijkheden er zijn. In het gesprek met de cliënt moet worden uitgegaan van de kanteling, volgens de reeks eigen kracht, sociaal netwerk, algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen.

Gedurende het onderzoek is gekeken naar de mate waarin de beoordeling van de zelfredzaamheid is onderbouwd en logischerwijze hieruit af te leiden is. Verder is gekeken naar de mate waarin deze aansluiten op de geformuleerde doelstellingen in het vastgestelde beleid. Tenslotte is onderzocht of de beschikkingen die verstrekt zijn volledig zijn en aansluiten op het gegeven advies in het leefzorgplan. De waarnemingen, conclusies en aanbevelingen zijn beschreven in het volgende hoofdstuk.

---

<sup>3</sup> Beleidsplan 'Een bijzondere tijd', 2015

### 3. Waarnemingen, conclusies en aanbevelingen

Na controle van een steekproef bestaande uit 25 cases uit het derde kwartaal van 2020, vallen de volgende zaken op:

1. *De model leefzorgplannen “nieuwe stijl” zijn goed volgbaar van melding naar advies.*  
In 2020 is een nieuw format geïntroduceerd voor het leefzorgplan. Dit nieuwe format biedt meer overzicht en duidelijkheid dan het oude format, omdat nu in één opslag duidelijk wordt wat er gevraagd wordt door de inwoner en wat er uiteindelijk geadviseerd wordt door het wijkteamlid. In het oude model moest je hiervoor het volledige document doorlezen, maar nu is dit allemaal bondig samengevat op de eerste pagina.

*Advies:* Geen

2. *Structureel wordt niet om een identificatie gevraagd.*  
Hoewel dit aspect strikt genomen niet viel binnen de scope van het onderzoek hebben wij waargenomen dat er binnen de gemeente Venlo structureel geen ID-verificatie plaats vindt, zoals is voorgeschreven in de wet. In de Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo 2015) staat dat van burgers die een aanvraag doen voor een Wmo-voorziening de identiteit moet zijn vastgesteld<sup>4</sup>. Dit dient te gebeuren aan de hand van een geldig document zoals genoemd in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

*Advies:* Omdat de gemeente Venlo wettelijk verplicht is om de identiteit van de aanvrager te controleren is het van belang dit consequent te gaan doen en dit goed vast te leggen. Ons advies is om het vaststellen van de identiteit van de aanvrager bij elke nieuwe aanvraag onderdeel te maken van de standaardprocedure. Oftewel, wanneer de identiteit niet is vastgesteld binnen de aanvraagprocedure, het automatisch niet mogelijk is om een aanvraag goed te keuren.

3. *Omdat structureel de identiteit niet wordt geverifieerd, is het onzeker of de gemeente Venlo ondersteuning dient te bieden aan de aanvrager.*

Om in aanmerking te komen voor een Wmo-voorziening, moet de aanvrager rechtmatig in Nederland verblijven<sup>5</sup>. Deze bevinding hangt nauw samen met de vorige bevinding: omdat structureel de identiteit van de aanvrager van een Wmo-voorziening niet wordt gecontroleerd, is het onzeker dat de aanvrager legaal verblijft.

De verblijfsstatus van aanvragers kan ook tussentijds veranderen, waardoor het van belang is om de verblijfsstatus bij elke nieuwe aanvraag weer opnieuw gecontroleerd wordt. Het is daarom niet uitgesloten dat de gemeente Venlo onverplicht ondersteuning biedt aan en uitgaven doet ten behoeve van inwoners die daar geen beroep op kunnen doen.

*Advies:* Maak het verifiëren van de identiteit en de actuele woon- en verblijfsstatus van de aanvrager bij elke (nieuwe) aanvraag onderdeel van de standaardprocedure.

---

<sup>4</sup> Wmo Artikel 2.3.4.

<sup>5</sup> Wmo Artikel 1.2.2.

4. *De gemeente informeert de inwoners niet actief over PGB mogelijkheden (alleen wanneer een inwoner er zelf naar vraagt).*

In artikel 1.1.1. van de Wmo 2015 staat dat een algemene voorziening een aanbod van diensten of activiteiten is dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en gericht is op maatschappelijke ondersteuning. Het is dus van belang dat inwoners altijd volledig en transparant geïnformeerd worden over alle mogelijkheden, zonder dat er voorafgaand onderzoek heeft plaats gevonden naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van gebruikers. In de ons onderzochte casussen was het niet navolgbaar of inwoners actief geïnformeerd zijn over PGB mogelijkheden. In de gevallen waar gekozen is voor een PGB is te zien dat de inwoner hier zelf actief naar gevraagd heeft. In alle andere gevallen wordt gekozen voor Zorg in Natura (ZIN).

*Advies:* Informeer inwoners actief over de PGB en maak dit onderdeel van de standaardprocedure. Dit kan zowel schriftelijk in bijvoorbeeld een bevestigingsbrief van de aanvraag, of tijdens de keukentafelgesprekken met het sociaal- wijkteamlid.

5. *De gemeente ontvangt enkel een seintje wanneer een indiener van een Wmo voorziening is overleden en niet wanneer een partner/ mantelzorger overleden is.*

Tijdens de beoordeling is gebleken dat de gemeente Venlo niet automatisch een signaal ontvangt wanneer er sprake is van overlijden van de partner/mantelzorger van diegene op wiens naam de beschikking is verleend. Met name is dit van belang indien dit van invloed is (geweest) op de beoordeling en daarmee de (toegekende) mate van ondersteuning. Indien er sprake is van een (door het overlijden van de partner/ mantelzorger) toegenomen ondersteuningsbehoefte dan ontvangt betrokkene te weinig ondersteuning. In het tegenovergestelde geval ontvangt betrokkene te veel ondersteuning. In het laatste geval dient de gemeente Venlo de kosten van de te veel geleverde ondersteuning bij betrokkene in rekening te brengen.

*Advies:* Benadruk bij inwoners dat zij een informatieplicht hebben naar de gemeente wanneer er iets wijzigt in zijn of haar thuissituatie. De kosten van de onrechtmatige verleende ondersteuning dienen terug te worden gevorderd. Uit een gesprek met de teamleiders van de sociale wijkteams blijkt dit laatste echter tot op heden vrijwel nooit te gebeuren.

6. *Er wordt bij de betrokkene niet geverifieerd of er geleverd is wat er is besteld is bij een aanbieder en of het geleverde leidt tot het gewenste resultaat.*

Het proces is zo ingericht dat bij de gemeente de melding van een inwoner wordt afgehandeld zodra een beschikkingsbrief verstuurd is. De gemeente controleert na het versturen van de beschikkingsbrief niet of bijvoorbeeld in het geval van een woningaanpassing, geleverd is wat er besteld is. Dit kan negatieve gevolgen voor de betreffende inwoner hebben, omdat hij of zij niet hetgeen ontvangt waar hij of zij recht op heeft. Daarnaast kan dit ook negatieve gevolgen hebben voor de gemeente, omdat er niet gecontroleerd wordt wat er met de overheidsmiddelen gebeurt. Met name de PGB

verstrekkingen, waarbij de gemeente een geldbudget verstrekt aan de inwoner, zijn fraudegevoelig.

*Advies:* Het telefonisch nabellen van inwoners enkele weken nadat de beschikkingen verstuurd zijn kan de gemeente meer inzicht bieden. Ons advies is om deze telefonische nazorg onderdeel uit te maken van de procedure, oftewel: een melding kan pas definitief afgehandeld worden, nadat een telefonische verificatie heeft plaats gevonden.

#### 4. Verdiepende analyse leefzorgplannen

Aanvullend is er een verdiepende analyse uitgevoerd op een vijftal a-select gekozen beschikkingen. Tijdens deze verdiepende analyse vielen de volgende zaken op:

##### 1. Scootmobiel<sup>6</sup>

Een inwoner deed een aanvraag voor een scootmobiel, omdat hij zelf niet meer goed in staat is om te lopen. Om in aanmerking te komen voor de gewenste scootmobiel was aanvullend onderzoek noodzakelijk. In afwachting op de uitkomst van dit onderzoek wordt echter een beschikking voor de aanschaf en gebruik van de scootmobiel voor de komende 7 jaren afgegeven. In het leefzorgplan is opgenomen dat dit onderzoek binnen een maand na afgeven van de beschikking plaats zou vinden. Hierover is niets terug te vinden in het systeem.

*Advies:* Geef in gevallen waarin nog een medische check moet plaats vinden van de aanvrager, niet een beschikking af voor een langere tijd. Deze beschikking kan pas verleend worden na een positieve medische check. Ook is het belangrijk om alle informatie met betrekking tot een casus op een plek te bewaren, om zo direct inzichtelijk te krijgen of iemand nog recht heeft op een voorziening.

##### 2. Onderzoek naar ondersteuning<sup>7</sup>

In deze casus heeft een inwoner een aanvraag gedaan voor een scootmobiel. Daarnaast is er een aanvraag voor ondersteuning in het huishouden. Partner van betrokkene is door de week (vanwege werk) niet thuis. Er is een scootmobiel toegekend en een beschikking voor ondersteuning in het huishouden. Niet is na te gaan om is onderzocht of partner (met aanpassingen in zijn werksituatie) ondersteuning kan leveren aan betrokkene. De onderliggende gedachte lijkt dat de overheid vooral is gericht op het bieden van ondersteuning aan mensen en het leveren van zorg en diensten, in plaats van het (met inwoners) samen zoeken naar mogelijkheden die (die op basis van eigen mogelijkheden) voorhanden zijn. Dit laatste is echter het beleidsmatige uitgangspunt. Dit kan duiden op een (verminderde) doelmatigheid.

*Advies:* Een algemene conclusie is niet te trekken. Wel adviseren wij u om regelmatig team-overstijgend de inhoudelijke afwegingen binnen leefzorgplannen te bekijken. Alleen door gezamenlijk met enige regelmaat verschillende leefzorgplannen te doorleven, kan men van elkaar leren.

---

<sup>6</sup> Besluitnummer: 778821

<sup>7</sup> Besluitnummer: 772491



## 5. Conclusie

Voorafgaand aan dit 213a onderzoek was de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

*Is de beoordeling (de toegang) in het kader van de Wmo doeltreffend en doelmatig?*

Steunend op de door ons beoordeelde steekproef concluderen wij dat:

1. Aanvragen worden beoordeeld overeenkomstig het vastgestelde beleid;
2. Er geen verificatie plaats vindt bij de betrokken inwoner op de daadwerkelijk levering van ondersteuning en er daarmee een onzekerheid bestaat over de juistheid hiervan;
3. Er geen verificatie plaats vindt (achteraf) of de aangeboden ondersteuning adequaat is en bijdraagt aan de beoogde behoefte;
4. Er aanleiding is om de inhoudelijke beoordeling van aanvragen te evalueren waarbij zowel gekeken wordt naar de wijze waarop dit plaats vindt als naar de aansluiting bij hetgeen hierover in het vastgestelde beleid en de verordening is opgenomen.

<i>Norm</i>	<i>Toelichting/ deelvragen</i>	<i>Conclusies</i>
1. De aanvragen worden overeenkomstig het vastgestelde beleid beoordeeld	Blijkt uit de afgegeven besluiten op de aanvragen (beschikkingen) dat het vastgestelde beleid wordt gevolgd?	Ja
2. De uitvoering is conform de afgegeven beschikking	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is de beschikte (vorm van) ondersteuning vertaald heldere diensten en/of producten?</li> <li>- In het verlengde hiervan: wordt aan de uitvoering, conform de afgegeven beschikking, invulling gegeven?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ja</li> <li>- Na afgeven van de beschikking wordt de melding afgehandeld. Er wordt dus niet gecontroleerd of het goed wordt uitgevoerd.</li> </ul>
3. De doelstellingen worden gerealiseerd en zijn doelmatig en doeltreffend	Vindt er (door het management) periodieke meting, evaluatie en bijsturing plaats? Eventueel steekproefsgewijs.	Nee, dit vindt (nog) niet plaats. Geadviseerd wordt om dit regelmatig in teamverband bijvoorbeeld leefzorgplannen te doorleven.
4. Er is sprake van een doelmatige en doeltreffende inzet van middelen	Is er bij de uitvoering sprake van een 'redelijke verhouding' tussen de inzet van middelen en de resultaten?	Omdat wij geen onderzoek doen na het afgeven van de beschikking, weten wij niet of de middelen daadwerkelijk doelmatig en doeltreffend ingezet worden. Geadviseerd wordt om het nabellen van indieners structureel onderdeel uit te maken van het proces.