Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

Onderzoek GehandicaptenRaad Ridderkerk

VERTROUWELIJK

Opdrachtgever
Gemeente Ridderkerk

Referentie

Arnhem, 11 juli 2013
Ons kenmerk 1013061-006

Inhoud

1	**Inleiding**	1
1.1	Beknopte probleemschets	1
1.2	Verantwoording	1
2	**Deel I: Formele relatie gemeente en de GRR**	3
2.1	Participatie in Ridderkerk	3
2.2	De taken van de GRR	6
2.2.1	De statuten	6
2.2.2	Feitelijke taakinvulling	7
2.3	Subsidie/financiële vergoeding	8
2.3.1	Subsidieverstrekking GRR	8
2.3.2	Financiële vergoeding commissie BGR	8
2.4	Conclusies	9
3	**Deel II: Communicatie**	12
3.1	Ervaringen van de GRR	12
3.2	Ervaringen van de gemeente	14
3.3	Conclusies	15
4	**Deel III: Eindconclusie en aanbevelingen**	16
4.1	Eindconclusie	16
4.2	Aanbevelingen	18

1 Inleiding

De Stichting GehandicaptenRaad Ridderkerk (GRR) is sinds haar oprichting in 1992 een belangrijke gesprekspartner als het gaat over het onderzoeken en het bevorderen van mogelijkheden voor mensen met een beperking om zo optimaal mogelijk deel te nemen aan de samenleving. De GRR kan hierdoor invloed uitoefenen op het lokale Wmo-beleid van de gemeente. De verstandhouding tussen de GRR en de gemeente is onder druk komen te staan, deze situatie draagt bij aan een negatieve beeldvorming over het functioneren van zowel de GRR als de gemeente. Deze situatie kan niet langer blijven bestaan. Het college van B&W heeft besloten een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de (achterliggende) oorzaken van de ontstane situatie en te onderzoeken welke oplossingen voor verbetering kunnen worden geëffectueerd.

1.1 Beknopte probleemschets

De GRR is vanaf haar oprichting een belangrijke gesprekspartner voor de burgers in Ridderkerk en de gemeente Ridderkerk. De relatie in termen van overleg en dialoog is van oudsher intensief geweest. Met de inwerkingtreding van de Wet voorzieningen gehandicapten is de relatie tussen de gemeente en de GRR in 2005 in een de "Verordening Cliënten participatie gehandicaptenbeleid Ridderkerk 2004" verankerd. Nadien wordt in 2007 een Convenant van kracht waarin de adviesrol van de GRR formeel wordt toebedeeld aan de commissie Beleidsplatform Gehandicapten Ridderkerk (BGR). Deze commissie fungeert onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de GRR.
Tevens wordt in 2007 de verordening Wmo adviesraad van kracht. De GRR neemt als belangenorganisatie zitting in de Wmo adviesraad. De Wmo-adviesraad heeft vaak een beroep gedaan op de BGR om haar adviezen over te nemen dan wel gezamenlijk uit te brengen. Daarnaast blijft de GRR met haar overige commissies en het Meldpunt belangenbehartiger en ondersteuner voor de burger met een handicap. De introductie van de Wmo en de uitvoering van deze wet binnen de gemeente Ridderkerk hebben veel van alle betrokkenen gevraagd. De gemeente en de GRR maken elkaar over en weer verwijten, de partijen voelen zich onjuist bejegend en de relatie raakt verder verstoort. Het door de GRR aan raadsfracties ter beschikking gestelde "Evaluatierapport Meldpunt & Wijzerplaats" is een opsomming van uitingen van onvrede vanuit het standpunt van de GRR bezien. Er zijn ook serieuze uitingen van onvrede vanuit de gemeente aan het adres van de GRR. De recent aangetreden verantwoordelijk wethouder acht ingrijpen noodzakelijk door het instellen van een onafhankelijk onderzoek.

1.2 Verantwoording

Onderliggende rapportage geeft de bevindingen van het onderzoek weer. In de rapportage wordt ingegaan op de beantwoording van de onderstaande hoofdvragen.

- Is voldoende duidelijk welke taken de GRR heeft voor de gemeente?
- Heeft de gemeente de uitvoering van deze taken voldoende gefaciliteerd?
- Is het daarvoor beschikbare budget toereikend?
- Welke belemmeringen worden door de GRR ondervonden in de communicatie met de gemeente?

- Welke belemmeringen worden ondervonden door de gemeente in de communicatie met de GRR?
- Wat is de oplossingrichting om eventueel ondervonden belemmeringen in de toekomst op te heffen?

De rapportage is door KplusV organisatieadvies objectief en onafhankelijk van de gemeente Ridderkerk en de GRR opgesteld. Er is sprake geweest van wederhoor alvorens de rapportage definitief is vastgesteld.

Ten behoeve van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de onderstaande personen.

- Mevrouw A. Feldbrugge, Beleidsfunctionaris Maatschappelijke Dienstverlening.
- Mevrouw I. de Jager Beleidsfunctionaris Maatschappelijke Dienstverlening.
- Mevrouw A. de Leur, tweedelijns consulent Wijzerplaats.
- Mevrouw A. Ouwens, vice-voorzitter bestuur GRR en coördinator GRR, voorzitter BGR.
- Mevrouw H. Verhoeven tweedelijns consulent Wijzerplaats.
- Mevrouw N. Vrolijk, bestuurslid GRR.
- De heer M. Brabander, MEE Consulent MEE Rotterdam.
- De heer A. Breedveld, coördinator Wijzerplaats.
- De heer H. Dokter, wethouder.
- De heer Ent, bestuurslid GRR, voorzitter Toegankelijkheidscommissie GRR.
- De heer H. van de Jagt, voorzitter Wmo adviesraad.
- De heer W. Ridder, bestuurslid GRR, lid Toegankelijkheidscommissie GRR.
- De heer P. van der Sluijs, wethouder.
- De heer M. Steijn, Afdelingshoofd (HR) Dienstverlening.

Tevens is een omvangrijk aantal documenten verkregen en waar relevant betrokken in onze analyse en in de formulering van onze aanbevelingen.

Werkterrein en individuele casuïstiek

Het werkterrein van de GRR heeft voornamelijk betrekking op de advisering aan de gemeente en het ondersteunen/behartigen van belangen van individuele aanvragen van burgers van Ridderkerk, gericht op het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer. Advisering aan de gemeente voor het collectieve belang beschouwt De GRR als haar belangrijkste taak.
Er wordt in deze rapportage niet ingegaan op individuele casuïstiek van burgers, medewerkers en bestuurders van de gemeente en bestuursleden van de GRR. Wij zijn van mening dat daar voldoende over is opgeschreven en in het kader van dit onderzoek niet functioneel is. De individuele casuïstiek die in de gesprekken aan de orde is geweest, heeft uitsluitend als voorbeeld gediend om de ervaren problematiek te verduidelijken.

Medewerking aan het onderzoek

Wij stellen vast dat de betrokkenen in het onderzoek van de Gemeente Ridderkerk en de GehandicaptenRaad Ridderkerk onderkennen en ervan overtuigd zijn dat de gerezen problematiek niet langer kan voortduren. Dit heeft zich in de medewerking in het onderzoek vertaald in door ons ervaren constructieve gesprekken met een openhartig karakter, hetgeen een belangrijke voorwaarde is voor de verbetering van de situatie. Het onderzoek is uitgevoerd door de heer M.C. de Weger, partner van onafhankelijk adviesbureau KplusV organisatieadvies.

2 Deel I: Formele relatie gemeente en de GRR

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de formele relatie tussen de gemeente en de GRR. Onderliggend aan de vraag "Is voldoende duidelijk welke taken de GRR heeft voor de gemeente Ridderkerk?" is het ook de vraag of en op welke wijze deze taken in het verleden zijn vastgesteld. Voor een goed begrip wordt nadrukkelijk stil gestaan bij de wezenlijke veranderingen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan, die van invloed zijn op de onderlinge formele relatie. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de beantwoording van de eerste drie onderzoeksvragen.

2.1 Participatie in Ridderkerk

Alvorens in te gaan op de taken van de GRR wordt in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de wijze waarop participatie in Ridderkerk voor mensen met een handicap is georganiseerd vanaf de introductie van de Wet voorzieningen gehandicapten.

Verordening Cliëntenparticipatie Gehandicaptenbeleid Ridderkerk 2004

In het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) is op 2 september 2005 de verordening Cliëntenparticipatie Gehandicaptenbeleid Ridderkerk 2004 van kracht geworden. In deze verordening wordt de GRR als actief zijnde zelforganisatie Gehandicaptenraad Ridderkerk benoemd en is daarmee op dat moment de betrokken adviesorganisatie van de gemeente op de wezenlijke beleidterreinen voor burgers met een functiebeperking en/of chronische aandoening. Bovenstaande betekent dat de GRR als formeel adviesplatform voor de gemeente fungeert. Deze situatie verandert in 2007 door het sluiten van een convenant tussen de GRR en de gemeente.

De doelstellingen van de cliëntenparticipatie gehandicaptenbeleid in deze verordening luiden als volgt:

1. Het bewerkstelligen dat belanghebbenden bij de Wet voorzieningen gehandicapten en het integrale gemeentelijke gehandicaptenbeleid door zelforganisatie vanuit een onafhankelijke positie optimaal betrokken zijn bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het (mede) voor hen gevoerde gemeentelijke beleid.
2. Het bijdragen aan de totstandkoming of verbetering van het integraal gemeentelijk gehandicaptenbeleid, gericht op het realiseren van volwaardig burgerschap en op het bieden van gelijke mogelijkheden aan burgers met een functiebeperking of chronische aandoening.

De Wet maatschappelijke ondersteuning

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is in werking getreden op 1 januari 2007. Belangrijke zorgtaken uit de AWBZ, zoals hulp bij de huishoudelijke verzorging en de Wet voorziening gehandicapten (Wvg) en de Welzijnswet zijn opgenomen in de Wmo. Een belangrijke verandering is dat de uitvoering van de Wmo volledig is neergelegd bij de gemeenten in Nederland met als doel is dat burgers de mogelijkheid hebben om te participeren in de maatschappij. Daar waar nodig met ondersteuning van de gemeente. Daarnaast is de Wmo een wet waarbinnen burgers actief mogen meedenken bij de (gemeentelijke) invulling van beleidsplannen en uitvoering van de Wmo.

Convenant Gemeente Ridderkerk en Stichting GRR 24 april 2007

Op 24 april 2007 is door de gemeente Ridderkerk en de GRR een convenant gesloten. In het convenant wordt melding gemaakt van het feit dat de GRR voor wat betreft haar gemeentelijke adviestaak wordt vertegenwoordigd door haar commissie 'Beleidsplatform Gehandicapten Ridderkerk' (BGR). Het convenant heeft tot doel het vastleggen van de afspraken over de advisering en de communicatie tussen de BGR en het college van B&W en op welke wijze in gezamenlijkheid en ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid, zij bijdragen aan de totstandkoming en/of verbetering van integraal gemeentelijk gehandicaptenbeleid.

Binnen het convenant wordt de gemeente met de taak belast om BGR actief te informeren en actief te betrekken bij de voorbereiding, de uitvoering en evaluatie van het integraal gemeentelijk gehandicaptenbeleid. Tevens zijn afspraken gemaakt over de in acht te nemen termijnen in het besluitvormingsproces, de informatie, de overlegstructuur en de ondersteuning.

De reden waarom het convenant is opgesteld is gelegen in de wens van het toenmalige college om de rol van de GRR als belangenbehartiger én adviesraad meer te scheiden.

Verordening Wmo adviesraad Ridderkerk 26 juni 2007

Op 26 juni 2007 heeft de gemeente de Verordening Wmo adviesraad Ridderkerk vastgesteld. Dit besluit geeft aan dat een commissie van advies aan het college van B&W, de Wmo adviesraad wordt ingesteld. In de verordening is geregeld dat de samenstelling van de adviesraad wordt gevormd door vertegenwoordigers van representatieve organisaties op alle prestatievelden van de Wmo en vormen gezamenlijk een afspiegeling van de verschillende belangenorganisaties. De leden hebben zitting namens één belangenorganisatie.
De Wmo adviesraad is bevoegd gevraagd en ongevraagd het college van B&W te adviseren betreffende beleid en uitvoering van de Wmo. In de verordening zijn de belangrijkste spelregels weergegeven over de wijze van advisering en de daarbij in acht te nemen procedures en termijnen.

In de verordening wordt niet expliciet aangegeven dat de GRR of door haar vertegenwoordigde commissie BGR onderdeel uitmaakt van de Wmo adviesraad. Wel is expliciet in de verordening aangegeven dat de leden van de adviesraad zitting hebben namens één belangenorganisatie. De GRR heeft, vertegenwoordigd door haar voorzitter, vanaf de oprichting van de Wmo adviesraad permanent zitting genomen in de adviesraad, hetgeen gelet op de Verordening Wmo adviesraad 2007, op zich zelf voor de hand ligt. De BGR heeft als adviesorgaan zelf geen rechtstreekse vertegenwoordiging gehad in de Wmo adviesraad.
Op 26 juni 2007 wordt niet besloten dat de op 24 april 2007 gesloten convenant tussen de gemeente en de GRR, met de instelling van de Wmo adviesraad Ridderkerk komt te vervallen. Dit zou ook bijzonder zijn immers het convenant was op dat moment slechts twee maanden van kracht.

Opheffing adviescommissie Beleidsplatform Gehandicapten Ridderkerk

Op 26 januari 2012 vindt overleg plaats tussen de toenmalige wethouder en het bestuur van de GRR. Onderwerp van de agenda is het voornemen van de gemeente om de commissie BGR op te heffen. In de brief van 25 maart 2012 maakt het bestuur van de GRR melding van het feit dat zij zich niet kunnen vinden in het voornemen van de gemeente.

In deze brief gaat de GRR uitvoerig in op haar bezwaar en wordt gerefereerd aan de wijze waarop de adviescommissie in 2007 tot stand is gekomen.

In de bijlage behorende bij deze brief staat onder punt 1 vermeld:

"Op welke wijze is de adviescommissie tot stand gekomen?
In 2007 werd de adviescommissie in het leven geroepen door het toenmalige college. Dit college was van mening het verwarrend te vinden dat de GRR als belangenbehartiger gelijktijdig ook een adviesrol had. Om het belangenbehartigingwerk en de adviestaak te scheiden is dan de adviescommissie BGR in het leven geroepen door dit college. Aanvankelijk had het stichtingsbestuur grote reserve over deze besluitvorming. Zij vond dit overbodig en voorzag verwarring in de uitvoering m.b.t. de gemeentelijke organisatie".

Tevens wordt in deze brief melding gemaakt van een de eerste doelstelling van de GRR. In de bijlage behorende bij deze brief staat onder punt 7 vermeld:

"Op welke wijze kan de GRR haar deskundige adviezen in de toekomst blijven geven?
De eerste doelstelling van de GRR is en blijft het onafhankelijk en objectief behartigen van belangen van mensen met een beperking door middel van belangen behartigen en ondersteuning".
"Door het ontbinden van de adviescommissie BGR is de GRR opnieuw zelf verantwoordelijk voor het uitbrengen van adviezen voor haar doelgroep en dat kan zij doen aan wie zij wil".

Op 12 april 2012 vervolgt het bestuur van de GRR schriftelijk de dialoog met de gemeente door het college te herinneren aan de brief van 5 maart 2012 en maakt haar ongenoegen kenbaar over het uitblijven van een reactie op de brief van 5 maart 2012 en de wijze waarop de besluitvorming heeft plaatsgevonden. Op 29 mei 2012 vindt opnieuw een gesprek plaatst met de wethouder. De standpunten van de gemeente en de GRR blijven ongewijzigd.
De gemeente ziet het BGR niet meer als het adviesorgaan maar beschouwt de Wmo adviesraad als haar adviesorgaan waarbinnen de leden zitting hebben namens één belangenorganisatie. De GRR uit haar teleurstelling en beschouwt deze ontwikkeling als een teruggang naar de oude situatie van voor 2007, waar de GRR belast is met tegelijkertijd belangbehartiging en ondersteuningswerk en advisering.

Verordening Wmo Participatie Ridderkerk 25 april 2013

In de gemeenteraadvergadering van 25 april jongstleden is de wettelijke verplichting van de gemeente om participatie rondom de Wmo te organiseren vastgesteld in een nieuwe verordening. De verordening gaat uit van een aangepaste opzet van participatie door de burger van Ridderkerk door het instellen van een Wmo burgerplatform (Beleidsplatform). Met de vaststelling van deze verordening is de verordening uit 2007 ingetrokken.
In de nieuwe verordening zijn de taken van het Beleidsplatform vastgelegd en relevante afspraken opgenomen betreffende de vertegenwoordiging, de besluitvorming en de advisering, de termijnen en de informatievoorziening evenals de organisatie en de gemeentelijke ondersteuning van het nieuwe beleidsplatform. In de nieuwe Wmo adviesraad nemen burgers op persoonlijke titel zitting. Belangenorganisaties kunnen geen zitting meer nemen in de Wmo adviesraad.

Aan de totstandkoming van de nieuwe verordening is in december 2010 het Afwegingskader (de uitgangspunten) Participatie Ridderkerk vastgesteld. Dit afwegingskader geeft de Ridderkerkse visie op participatie weer en de wijze waarop burgers van Ridderkerk hierin worden betrokken. Het afwegingskader is tot stand gekomen na een brede consultatie onder ervaringsdeskundigen op het gebied van participatie in Ridderkerk, waaronder eveneens de Wmo adviesraad en de commissie BGR.

2.2 De taken van de GRR

De taken van de GRR zijn in beginsel vastgelegd in haar statuten. Deze statuten zijn bovendien het wettelijk kader op basis waarvan de gemeente feitelijk conform de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene Subsidieverordening Ridderkerk subsidie beschikt en verleent. Onderstaand wordt in eerste instantie ingegaan op de statuten van de GRR. Vervolgens wordt ingegaan op de huidige taakuitvoering van de GRR.

2.2.1 De statuten

Volgens de notariële oprichtingsakte/statuten op 4 december 1992, is de Stichting Platform Gehandicaptenbeleid opgericht. Deze akte vermeldt als doel van de Stichting:

De stichting heeft ten doel een bijdrage te leveren aan de instandhouding en de totstandkoming van een samenhangend en voldoende ontwikkeld aanbod van activiteiten en voorzieningen op het terrein van lichamelijk-. zintuiglijk-, en orgaangehandicapten en al hetgeen hiertoe bevorderlijk kan zijn.

De taken van de stichting zijn in de oprichtingsakte als volgt verwoord:

De stichting tracht haar doel onder meer te bereiken door de volgende taken uit te voeren:

a. *Het functioneren als trefpunt en overlegorgaan.*
b. *Het geven van voorlichting en informatie.*
c. *Het onderhouden van contacten met vergelijkbare instellingen, waaronder het provinciaal Samenwerkingsorgaan Gehandicaptenbeleid Zuid-Holland.*
d. *Het bevorderen, dat bij gemeentelijk beleid, met name op het terrein ruimtelijke ordening, woningbouw, welzijn, werkgelegenheid, vervoer, onderwijs, cultuur en recreatie, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, rekening wordt gehouden met de belangen van mensen met een handicap, opdat zij op gelijkwaardige wijze kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven.*
e. *Het geven van informatie en advies, zowel gevraagd als ongevraagd aan instellingen en organisaties die direct of indirect te maken hebben met mensen met een handicap.*

Statutenwijziging

Op 31 mei 2005 zijn de statuten gewijzigd. De naam van de Stichting wordt gewijzigd van Stichting Platform Gehandicaptenbeleid Ridderkerk in Stichting Gehandicaptenraad Ridderkerk. In deze wijziging van de statuten wordt de doelstelling als volgt geformuleerd.

De stichting heeft ten doel:

a. *Het bewerkstelligen dat belanghebbenden bij de Wet voorzieningen gehandicapten en het integrale gemeentelijke gehandicaptenbeleid door zelforganisatie vanuit een onafhankelijke positie optimaal betrokken zijn bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het (mede) voor hen gevoerde gemeentelijke beleid.*
b. *Het bijdragen aan de totstandkoming of verbetering van het integraal gemeentelijk gehandicaptenbeleid, gericht op het realiseren van volwaardig burgerschap en op het bieden van gelijke mogelijkheden aan burgers met een functiebeperking of chronische aandoening, conform de regels van de Verenigde Naties, zoals deze zijn omschreven in "agenda 22", gebaseerd op de tweeëntwintig Standaardregels van de Verenigde Naties voor Gelijke kansen uit negentienhonderddrieënnegentig.*

2.2.2 Feitelijke taakinvulling

In het jaarverslag 2011 en tevens in andere stukken van de GRR, maakt de GRR melding van het feit dat haar eerste doelstelling is het onafhankelijk en objectief behartigen van belangen en ondersteunen van inwoners met een beperking. In deze rol ondersteunt zij inwoners bij aanvragen van voorzieningen, het indienen van klachten en het opstellen van bezwaarschriften. Het telefonisch Meldpunt van de GRR fungeert als steunpunt voor de inwoners in Ridderkerk. Ook worden op het Meldpunt spreekuren gehouden. De GRR verwijst in beginsel de inwoner altijd door naar de Wijzerplaats en bijvoorbeeld MEE.
Naast deze rol van belangenbehartiger geeft de GRR gevraagd en ongevraagd advies informeert zij en geeft zij voorlichting. Het verstrekken van advies vindt plaats via de door de GRR ingestelde adviescommissies, te weten:

- de Adviescommissie Beleidsplatform Gehandicapten Ridderkerk (BGR);
- de Toegankelijkheidscommissie Gehandicaptenraad Ridderkerk;
- de Ouderadviescommissie Leerlingenvervoer.

Met het instellen van de BGR in april 2007, is deze commissie het formele adviesorgaan hetgeen door de gemeente en de GRR door middel van een convenant is bevestigd. Zoals eerder vermeld heeft de gemeente de relatie met de BGR in 2012 ontbonden door de integrale adviesrol voor de gemeente volledig te beleggen bij de Wmo adviesraad.
De Toegankelijkheidscommissie en de Oudercommissie Leerlingenvervoer zijn als zodanig geen formele (door middel van een convenant bevestigde) adviesorganen voor de gemeente. Het is wel zo dat deze Toegankelijkheidscommissie en de Oudercommissie Leerlingenvervoer al dan niet direct worden betrokken bij de beleidsthema's met betrekking tot toegankelijkheid en leerlingenvervoer. Bovendien vindt structureel overleg plaats tussen de Toegankelijkheidscommissie en de afdeling Stedelijk Beheer. De Toegankelijkheidscommissie en de Ouderadviescommissie Leerlingenvervoer vielen ten aanzien van het uitbrengen van adviezen onder verantwoordelijkheid van de BGR.

De voorzitter van de GRR heeft als vertegenwoordiger van de GRR (dus eveneens als afgevaardigde van de BGR) zitting in de Wmo adviesraad. In 2012 heeft de Wmo adviesraad niet optimaal gefunctioneerd, mede door verschillen van inzicht tussen de leden en de voorzitter van de Wmo adviesraad.

Het bestuur van de GRR

Het bestuur van de GRR in 2011 bestaat uit negen personen. Zeven bestuursleden vervullen naast de rol van bestuurslid ook nog een tweede rol of een derde rol binnen de GRR. Er is in 2012 sprake van beperkte ondersteuning van vrijwilligers die binnen de verschillende commissies een bijdrage leveren. In het jaarverslag wordt melding gemaakt van het feit dan in 2011 gebruik gemaakt is van één vrijwilliger ter ondersteuning van het omzetten van de boekhouding.

2.3 Subsidie/financiële vergoeding

2.3.1 Subsidieverstrekking GRR

De GRR ontvangt jaarlijks subsidie op grond van de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene subsidieverordening Ridderkerk 2008. Voor het jaar 2013 bedraagt de subsidie voor de GRR € 10.920,80. Dit bedrag is gebaseerd op het aangevraagde bedrag door de GRR van € 12.850 minus een korting van € 1.929,20.

In de subsidiebeschikking meldt de gemeente dat de subsidie wordt verstrekt voor activiteiten die passen binnen de doelstelling van de GRR. De gemeente gaat er bovendien vanuit dat ondanks de verlaging van de subsidie, de GRR de activiteiten ten bate van de burgers met een beperking kan uitvoeren.

De omvang van de aangevraagde subsidie is gebaseerd op een ingediende transparante begroting onderverdeeld in een aantal rubrieken, te weten:

- Bank- en abonnementskosten.
- Vergaderingen (vergaderkosten en vergadervergoedingen).
- PR- en Relatie (promotiemateriaal en relatiegeschenken).
- Deskundigheid bekwaming (cursussen, training, ouderadviescommissie, debat en themabijeenkomsten).
- Meldpunt (Telefonisch spreekuur, spreekuur kantoor, huisbezoek, monitoring).
- TG Commissie (schouwen, adviseren, zes wekenoverleg afdeling Stedelijk Beheer, week van de toegankelijkheid).
- Bureau- en uitvoeringskosten (Facilitering werkplek/uitvoeringskosten secretariaat, kantoorbenodigdheden/folders, apparatuur en onderhoud, schoonmaakkosten).
- Bijzondere projecten en overigen (jaarthema's week van de chronisch zieken, Informatie en voorlichting, ongevraagde advisering).

De verkregen subsidie is in het verleden toereikend geweest voor het uitvoeren van het activiteitenplan. Dat deel van de subsidie dat niet is aangewend voor de besteding aan het activiteitenplan, is in het verleden aan de gemeente geretourneerd.

In de gemeentelijke beschikking worden naast de eisen ten aanzien van de verantwoording van de activiteiten geen aanvullende voorwaarden gesteld. Op basis van de voorwaarden in de algemene subsidieverordening Ridderkerk 2008 geldt dat de gesubsidieerde activiteiten ter verwezenlijking van de betreffende gemeentelijke doelstellingen dienen te worden verantwoord in het activiteitenplan.

2.3.2 Financiële vergoeding commissie BGR

De commissie BGR heeft van 2007 tot en met 2011 een financiële vergoeding verkregen ten behoeve van de uitvoering van haar adviestaak in het kader van het actief meedenken bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. De vergoeding dient ter ondersteuning van het organiseren en houden van zes reguliere bijeenkomsten per jaar.
Deze vergoeding is geformaliseerd in het overeengekomen convenant tussen de GRR en de gemeente in 2007, het jaar waarin de BGR is ingesteld. In het convenant wordt de BGR de mogelijkheid geboden beroep te doen op aanvullende subsidie indien zijn daartoe de noodzaakt acht. Voor zover bekend is hier nimmer aanspraak op gemaakt.

2.4 Conclusies

Vraag 1: Is voldoende duidelijk welke taken de GRR heeft voor de gemeente?

Het antwoord op deze vraag is meerledig.

1. Statutair bepaald richt de GRR zich niet op belangenbehartiging en ondersteuning van inwoners met een beperking. De oprichtingstatuten van de Stichting Platform Gehandicaptenbeleid alsmede de gewijzigde statuten in 2005 waarin ook de naam wordt gewijzigd in de Gehandicaptenraad Ridderkerk, maken op geen enkele wijze zichtbaar dat belangenbehartiging en/of ondersteuning van inwoners met een beperking bij het aanvragen van voorzieningen en hulp bij procedures in beroep en bezwaar, tot het takenpakket van de GRR behoren. Opgemerkt dient te worden dat de GRR van mening is dat de rol van individuele belangbehartiging de laatste jaren sterk is toegenomen, mede als gevolg van de ontevredenheid over de dienstverlening van MEE en Zorgbelang, doorverwijzing door MEE en Zorgbelang en ook door de doorverwijzing van gemeenteraadsleden.

2. De GRR wordt door de gemeente gesubsidieerd op basis van haar activiteitenplan waarin naast de adviesrol wel het takenpakket is opgenomen met betrekking tot belangenbehartiging en/of ondersteuning van inwoners met een beperking bij het aanvragen van voorzieningen en hulp bij procedures in beroep en bezwaar.

3. Strikt formeel bestaat er dus een discrepantie tussen de statutaire doelstelling en takenpakket en de taakinvulling van de GRR in de praktijk. Daarmee is in ieder geval formeel op schrift onvoldoende duidelijk welke taken de GRR voor de gemeente heeft. De doelstellingen van de GRR in de gewijzigde statuten komen exact overeen met de geformuleerde doelstellingen in de verordening Cliëntenparticipatie Gehandicaptenbeleid Ridderkerk 2004. In deze verordening wordt ook geen melding gemaakt dat het takenpakket ook bestaat uit belangenbehartiging en/of ondersteuning van inwoners met een beperking.

4. In de praktijk echter is binnen alle geledingen van de gemeente bekend dat het takenpakket van de GRR naast de adviesrol aan de gemeenten ook bestaat uit belangenbehartiging en/of ondersteuning van inwoners met een beperking. Het lijkt erop dat in de periode 2005 (na de statutenwijziging) tot 2007, de taak van belangenbehartiging en/of ondersteuning van inwoners met een beperking sterk is toegenomen. Dit is ook de voornaamste reden geweest om een convenant met de GRR te sluiten en de commissie BGR in te stellen als formeel adviesorgaan. Namelijk het scheiden van de adviesrol en de rol van belangenbehartiger. Het convenant geeft duidelijk weer waartoe de adviesrol van de BGR dient, over de rol van belangbehartiger wordt in de convenant niet gerept.

5. De gemeente subsidieert de GRR en verstrekt een financiële vergoeding aan de BGR (althans tot het moment van opheffing van de BGR in 2012). Deze situatie lijdt tot een onvoldoende duidelijk beeld over inhoud en uitvoering van het takenpakket. Immers de BGR is geen zelfstandige entiteit met statutaire bevoegdheden, echter is een adviescommissie dat functioneert onder de verantwoordelijkheid van de GRR.

6. Voornoemde onduidelijkheid wordt nog eens versterkt door het feit dat veel prominente bestuurleden van de GRR een dubbelrol vervullen. De secretaris van het Meldpunt gehandicapten, is tevens coördinator van de GRR en bovendien voorzitter van de BGR.

7. Het is evident dat, ondanks goede intenties van zowel betrokkenen aan de zijde van de gemeente als aan de zijde van de GRR en de Wmo adviesraad, het onderscheid in taken en rollen niet altijd makkelijk is te maken. Het gevaar bestaat dat over en weer, discussies en/of onvrede over bepaalde situaties, niet makkelijk los van elkaar kunnen worden gezien.

8. De onduidelijke situatie wordt bovendien versterkt doordat het convenant met de GRR inzake de instelling van de BGR, en de verordening Wmo adviesraad in 2007 bijna gelijktijdig van kracht worden. De gemeente heeft op dat moment bewust gekozen voor twee adviesorganen. Wellicht is minder bewust gekozen voor een situatie waarbinnen overlap bestaat tussen de twee adviesorganen met consequenties voor informatieverstrekking, besluitvorming en advisering, organisatie en ondersteuning.

Slotconclusie vraag 1

In het verleden is sprake geweest van "schuivende panelen". Er heeft een uitbreiding plaats gevonden van het takenpakket van de GRR inzake belangenbehartiging en/of ondersteuning van inwoners met een beperking. Deze uitbreiding van het takenpakket heeft geen statutaire grondslag en heeft daarmee formeel ook geen grondslag voor subsidie. Het roept bovendien de vraag op basis van welke subsidiecriteria en -grondslagen de subsidie in het verleden is beschikt.

Het opstellen van een convenant voor het instellen van adviescommissie Beleidsplatform Gehandicapten is juist vanwege het scheiden van de rollen (advies en belangenbehartiging) door beide partijen in 2007 bekrachtigd. Een goed streven, echter achteraf bezien heeft dit voor de langere duur, niet de goede uitwerking gehad:
Het is vooral een cosmetische scheiding gebleken omdat de BGR onderdeel was van de GRR en prominente bestuursleden in de GRR en de BGR gelijktijdig dubbele rollen vervullen. Dit laatste moet vooral als een feitelijke constatering worden gezien en niet als een verwijt. Integendeel; het zou op geen enkele wijze recht doen aan de oprechte betrokkenheid van de bestuurleden en de gepleegde inzet voor zowel de gemeente als de inwoners met een beperking.

In onze optiek is er in de praktijk voldoende duidelijkheid over de taken die de GRR voor de gemeente heeft, ondanks het ontbreken van een statutaire basis hiervoor. Dit laat onverlet dat er slechts voor het wettelijke deel van het takenpakket (adviesrol) een convenant tussen beide partijen gesloten. Voor het niet wettelijke deel (belangenbehartiging en ondersteuning) ontbreekt een convenant maar het ontbreekt vooral een duidelijke set van afspraken over taakuitvoering, procedures en functiescheiding (subsidievoorwaarden). Bovendien roept het ontbreken van een statutaire basis en een convenant bij de gemeente mogelijk de vraag op of zij vanuit haar wettelijke taak en beleidsdoelstellingen het nodig acht om deze activiteit van de GRR te (blijven) subsidiëren.

Naar onze mening wordt samengevat de huidige problematiek in de kern veroorzaakt door:
- de onduidelijke hiërarchie in de advies- en overlegstructuur tussen gemeente de GRR, haar adviescommissies en de Wmo adviesraad;
- het ontbreken van de set van afspraken voor belangenbehartiging (subsidievoorwaarden);
- structurele (over)belasting bij bestuursleden van de GRR waardoor de invulling van dubbele rollen onvermijdbaar is gebleken.

Bovenstaande aspecten hebben geleid tot wederzijdse belemmeringen in de communicatie en de daarmee samenhangende gevolgen. Hier wordt nader ingegaan in deel II.

Vraag 2: Heeft de gemeente de uitvoering van deze taken voldoende gefaciliteerd?

Vraag 3: Is het daarvoor beschikbare budget toereikend?

De antwoorden op deze vragen worden in onderlinge samenhang beantwoord en zijn eveneens meerledig. De vraag kan vanuit de inhoudelijke kant en de financiële kant worden bezien en vanuit de positie van de GRR zelf.

1. De gemeente is met de GRR een subsidierelatie aangegaan en de BGR ontving tot en met 2011 een financiële vergoeding. Omdat de BGR en de GRR feitelijk tot één juridische entiteit behoren, bestaat er in bepaalde mate synergievoordeel in de bedrijfsvoering. De gemeente faciliteert de GRR in het voeren van structureel overleg[1] zoals overeengekomen in het convenant en de verordeningen. Daarin zijn tevens procedures afgesproken met betrekking tot advisering en besluitvorming, informatievoorzienig en termijnen tussen de GRR. De GRR en de BGR worden door de gemeente financieel gefaciliteerd door middel van een subsidie. Daarbij moet bij de hoogte van de financiële bijdrage in acht worden genomen in welke mate de GRR als zelforganiserend instelling, haar taken naar behoren kan uitvoeren.

2. De GRR en haar adviescommissies verzetten met een beperkte groep mensen veel werk. Het aantal vrijwilligers dat naast de groep bestuursleden een wezenlijke bijdrage levert is uiterst gering. Het valt de stichting niet mee om voldoende vrijwilligers te werven. In diverse schriftelijke stukken wordt melding gemaakt van het feit dat het volharden in de taakuitvoering de laatste jaren het bestuur zwaar is gevallen vanwege de toename van beleidsveranderingen, de druk op de voorzieningenverstrekking en niet op de laatste plaats door het uitvallen van bestuursleden wegens opzegging, ziekte of privéomstandigheden. De GRR heeft in het verleden een beroep gedaan bij de gemeente om het faciliteren van een budget voor het aanstellen van een vaste functionaris voor de GRR. Deze wens is door de gemeente niet gehonoreerd.

Slotconclusie vragen 2 en 3

Wij zijn van mening dat de gemeente de uitvoering van de taken van de GRR in voldoende mate heeft gefaciliteerd. Dat de gemeente gelet op de taakopvatting van de GRR uitgaat van een zelforganiserende organisatie is vanzelfsprekend. De adviesrol van de BGR wordt ten opzichte van gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners in financieel opzicht ruim voldoende gefaciliteerd. Dit geldt zeker ook voor de rol van belangenbehartiger en ondersteuner van de inwoner met een beperking. Er zijn ons geen gemeenten bekend met een vergelijkbaar aantal inwoners, die een vergelijkbaar hoog subsidiebudget beschikbaar stellen.

Gebaseerd op bovenstaande is het niet zozeer de vraag of de GRR in voldoende mate (financieel) door de gemeente wordt gefaciliteerd, maar de vraag of de GRR in voldoende mate zelforganiserend is. De inspanningen die de GRR verricht, berusten naar onze optiek te veel op de schouders van prominente bestuursleden. Bovendien is een belangrijke partner als de VCP voor de GRR niet meer beschikbaar. De GRR geeft in haar jaarverslag zelf aan dat zij zichzelf als bestuur kwetsbaar acht. Deze constatering is ons inziens terecht met het gevaar dat overbelasting dreigt met de nodige gevolgen van dien.

[1] Het structureel inhoudelijk beleidsoverleg tussen de BGR en de gemeente heeft in de periode juni 2010 tot juli 2012 nagenoeg stilgelegen.

3 Deel II: Communicatie

Een uiting in de geschetste problematiek is de verslechtering van de onderlinge verstandhoudingen. In de onderzoeksvragen worden de wederzijdse ervaren belemmeringen in de onderlinge communicatie aan de orde gesteld. Voor een goed begrip is het onderstaande van belang. Vanuit de GRR en de gemeente zijn tal van voorbeelden aangedragen waaruit gebleken is dat de onderlinge verstandhouding tussen de gemeente en de GRR ernstig is verslechterd. De voorbeelden zijn voor een belangrijk deel in de verkregen schriftelijk informatie terug te vinden, voor een belangrijk deel zijn deze in de mondelinge gespreken naar voren gebracht. De voorbeelden zijn bovendien in veel gevallen op de persoon gericht.
In het kader van de onderzoeksopdracht is het onmogelijk om de voorbeelden op waarheid te toetsen. Het is niet de bedoeling in dit onderzoek om op zoek te gaan naar "de schuldigen", maar vooral te zoeken naar oplossingrichtingen.

3.1 Ervaringen van de GRR

De onderstaande situaties zijn door ons, voor zover nodig, in algemene zin vertaald om te voorkomen dat deze onbedoeld en onnodig zijn ter herleiden naar individuele personen. Het gaat er vooral om de strekking van de boodschap en niet om de illustratie van specifieke voorbeelden. Nogmaals; de voorbeelden zijn door ons niet op waarheid getoetst.

1. Regulier overleg tussen het dagelijks bestuur van de GRR en de gemeente hebben een periode van circa twee jaar niet plaatsgevonden als gevolg van:
   - Een verschil in interpretatie over de intentie van gevoerde gesprekken tussen een bestuurslid en de wethouder. Dit verschil in interpretatie heeft het onderlinge vertrouwen ernstig verstoord.
   - Een herbeoordeling van de gemeente met betrekking tot de status van de GRR als belangenbehartiger als formeel gesprekspartner van de gemeente.

2. De door de GRR verzonden brieven aan de gemeente worden stelselmatig niet of te laat beantwoord, ook nadat toezeggingen tot verbetering zijn gedaan. Een zelfde situatie geldt door het maken van gespreksverslagen en gemaakte afspraken. Deze worden stelselmatig niet op tijd gemaakt dan wel nagekomen.

3. Er is in toenemende mate bij de GRR onvrede over de genomen besluiten door inhoudelijke bestuiten van medewerkers van de gemeente. Onnodig starre procedures leiden tot onnodig veel bezwaren, beroepen en rechtbankprocedures. De GRR is van mening dat onvoldoende naar de expertise van de GRR wordt geluisterd.

4. De GRR vindt het onbegrijpelijk dat de door de GRR ingediende halfjaarlijkse rapportages van het Meldpunt niet door de gemeente inhoudelijk worden beantwoord. De rapportages zijn bedoeld om verbeteringen tot stand te brengen gericht op de effectiviteit van het werk en bejegening van medewerkers.

5. Binnen de GRR worden beleidsopvattingen van de gemeente ervaren als grievend voor inwoners met een beperking, omdat deze opvattingen uitgaan van onacceptabel gedrag (misbruik) van inwoners.

6. De GRR is van mening dat de grondhouding van de medewerkers van de gemeente teveel is gestoeld op een aanpak van ontmoedigen van het indienen van hulpaanvragen en bovendien te weinig op maatwerk gericht is, waardoor in veel gevallen duurdere oplossingen worden bedacht. Bovendien spreekt de GRR van afstandelijkheid, rigide toepassing van de Wmo verordening, logge procedures en overschrijding van de behandeltermijnen.

7. De GRR vindt dan zij over onvoldoende informatie beschikt om haar werk goed te kunnen doen en om zelf te kunnen beoordelen in hoeverre de Wmo in Ridderkerk voor inwoners met een beperking naar tevredenheid wordt toegepast.

8. De GRR is van mening dat de gemeente niet in alle gevallen de wettelijke procedures juist uitvoert en daarmee de belangen van cliënten schaadt. Bovendien stelt zij dat deze thematiek herhaaldelijk aan de orde is gesteld maar dat tot op heden nog niet tot resultaat heeft geleid.

9. Ondanks een toename van de bemiddelende rol van de afdeling Bezwaar en Beroep om tot heronderzoek te komen, wordt nog onvoldoende ingezet door de gemeente op het voorkomen van beroepsprocedures. Bovendien wordt gesteld dat de afhandeling van bezwaarprocedures ongekend lang duren met tot gevolg dat steeds vaker de weg naar de voorzieningenrechter moet worden ingezet. Ook hier duren de procedures ongekend lang.

10. De wijze waarop de GRR met de gemeente overleg heeft gevoerd over het opheffen van de BGR wordt als een grote teleurstelling ervaren, mede omdat een adequate communicatie over de opheffing uit is gebleven en de GRR zich geconfronteerd heeft gezien met een voldongen feit. Bovendien voelt de GRR zich tekort gedaan in al het werk wat zij tot dan heeft verricht door de BGR op te heffen voordat de Wmo adviesraad op dit punt goed is voorbereid. Er bestaat tevens onvrede over de wijze waarop de rol van de GRR binnen de Wmo adviesraad wordt ingevuld nu de BGR is opgeheven. Naar de mening van de GRR heeft de gemeente hierin een sturende en faciliterende rol.

11. De GRR heeft een voorstel gedaan voor vaste betaalde bezetting binnen de GRR alsmede een brief verzonden aan het college om de overbelasting van de uitvoeringstaak van het Meldpunt onder de aandacht te brengen. Er bestaat onbegrip over het feit dat van de kant van de gemeente op beide punten niet is gereageerd.

12. De GRR heeft de evaluatierapportage van het Meldpunt & de Wijzerplaats mede op verzoek van raadsleden opgesteld. Het feit dat de rapportage nu door de raad als een zelfstandig initiatief van de GRR wordt gezien, vindt de GRR onterecht.

13. De GRR vindt het onnodig grievend dat er verhalen rondgaan over de vermeende onjuiste uitvoering van de financiële huishouding en onjuiste aanwending van subsidiegelden. De GRR is altijd transparant geweest in haar bestedingen en heeft de over gebleven subsidiegelden, aan de gemeente gerestitueerd.

3.2 Ervaringen van de gemeente

De onderstaande situaties zijn door ons, voor zover nodig, in algemene zin vertaald om te voorkomen dat deze onbedoeld en onnodig zijn ter herleiden naar individuele personen. Het gaat er vooral om de strekking van de boodschap en niet om de illustratie van specifieke voorbeelden. Nogmaals; de voorbeelden zijn door ons niet op waarheid getoetst.

1. Diverse betrokken medewerkers van de gemeente hebben serieuze klachten kenbaar gemaakt over:
   - De wijze waarop de GRR publiekelijk haar ongenoegen kenbaar heeft gemaakt aan de gemeente door middel van het opstellen van het Evaluatierapport Meldpunt & Wijzerplaats. Deze wijze wordt als kwetsend, beledigend en denigrerend ervaren.
   - De wijze waarop de GRR zich publiekelijk en onacceptabel uitlaat over het functioneren van individuele ambtenaren.
   - De directieve en intimiderende benadering van individuele ambtenaren indien er in de optiek van de GRR niet juist is gehandeld.
   - De wijze waarop de handelswijze van individuele ambtenaren bij het college van B&W aan de orde wordt gesteld door de GRR en druk wordt uitgeoefend door middel van het openbaar maken van gegevens van individuele casuïstiek.

   De medewerkers voelen zich ontoelaatbaar bejegend en beschadigd door toedoen van de op schrift gestelde uitspraken van de GRR in het openbaar.

2. De gemeente ervaart de wijze waarop de GRR in contact treedt met de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) te weinig gericht op het zoeken naar de juiste dialoog en consensus, maar vooral gericht op het behalen van "het eigen gelijk". Er is geen sprake van begrip en flexibiliteit om zaken van twee kanten te bezien.

3. Ondanks dat de GRR opkomt voor de belangen van inwoners met een beperking, is in de optiek van de gemeente de handelswijze van de GRR niet altijd in het belang van de inwoner. De inzet is vooral gericht op het bereiken van "het maximaal haalbare" zonder de afweging te maken of deze handelswijze in overeenstemming is met de gewenste handelswijze van de inwoner en bovendien zonder de afweging te maken of "het maximaal haalbare" wel het werkelijke belang van de cliënt dient. De GRR zit in haar rol van belangenbehartiger naar de mening van de gemeente te weinig naast de stoel van de cliënt, maar te veel op de stoel van de cliënt.

4. De gemeente ervaart de wijze waarop de GRR handelt niet als coöperatief, nadat de gemeente na weloverwogen beraad heeft besloten, adviezen van de GRR niet te honoreren. De gemeente beoordeelt de handelswijze als onnodig verstorend en respectloos indien de GRR in tweede of derde instantie, alsnog via andere wegen probeert "het eigen gelijk" te krijgen.

5. De Gemeente ervaart, ondanks dat de adviesrol en de rol van belangenbehartiger en ondersteuner op papier zijn gescheiden, het feit dat bestuursleden binnen de GRR verschillende rollen vervullen, als een duidelijk verstorend element in het agenderen van de juiste gespreksonderwerpen in regulier overleg.
   De gemeente is van mening dat de behandeling van individuele casuïstiek van cliënten te veel op agenda van bestuurlijk overleg wordt geplaatst en daarmee de rol van belangenbehartiging te veel op de voorgrond treedt.

3.3 Conclusies

Vraag 4: Welke belemmeringen worden door de GRR ondervonden in de communicatie met de gemeente?

De gebeurtenissen geven ons inziens blijk van een diep gevoel van het zich stelselmatig ongehoord voelen in de rol en de positie die de GRR voor zichzelf ziet. Het niet gehoord zijn of voelen wordt voornamelijk veroorzaakt door het in de ogen van de GRR stelselmatig uitblijven van reacties op rapportages, brieven, voorstellen en adviezen.
Het betreft hier niet alleen de individuele casuïstiek van cliënten maar ook het functioneren van de GRR zelf, de Wmo adviesraad en de betrokken gemeentelijk afdelingen zelf. De GRR is van mening dat haar rapportages, brieven, voorstellen en adviezen, vanuit een positieve insteek gericht zijn op het verbeteren van de deskundigheid van alle betrokken partijen. Naar de mening van de GRR is verbetering nodig in de aanvraagprocedures, de beoordeling van de individuele casuïstiek en de bejegening van cliënten, de procedures voor bezwaar en beroep en het functioneren van de Wmo adviesraad. Bovendien bestaat er in de optiek van de GRR geen begrip voor de toenemende werkdruk van de GRR en in het bijzonder het Meldpunt.

De periode tussen juni 2010 en juli 2012 is een periode geweest waarin de GRR en de gemeente beleidsmatig niet of nauwelijks met elkaar in dialoog zijn getreden. De oorzaak is gelegen in een duidelijk verstoorde verstandhouding tussen de GRR en de gemeente. Bovendien is er door persoonlijke omstandigheden sprake geweest van langdurige absentie van prominente bestuursleden van de GRR.
De totstandkoming van de nieuwe verordening Wmo Participatie Ridderkerk in deze periode, heeft de onderlinge verstandhouding eerder verder op scherp gezet dan verbeterd.

Vraag 5: Welke belemmeringen worden ondervonden door de gemeente in de communicatie met de GRR?

De geschetste ervaringen van de gemeente geven ons inziens blijk van een diep gevoel van onbegrip en afkeuring over de wijze waarop de GRR in openbaarheid treedt over de onvrede die zij heeft en in openbaarheid uit met het handelen van de gemeente dan wel het handelen van individuele ambtenaren/bestuurders. De wijze van communiceren laat geen enkele ruimte voor nuance en wordt als onacceptabel directief, kwetsend, beledigend en directief ervaren. De handelwijze leidt tot beschadiging van betrokkenen hetgeen ook zo door betrokkenen wordt ervaren.
De vele functies die de GRR vervult binnen de gemeenschap en de daarmee samenhangende dubbele rollen die bestuursleden van de GRR vervullen leiden naar de mening van de gemeente tot onduidelijke verhoudingen tussen de GRR en de gemeente waarbij de adviesrol en de rol van belangenbehartiging in de praktijk onvoldoende worden gescheiden.

4 Deel III: Eindconclusie en aanbevelingen

4.1 Eindconclusie

Wij zijn van mening dat de gerezen problematiek in de onderlinge verstandhoudingen ernstig van aard en omvang is. Niet gesproken kan worden over een aantal incidenten maar de relatie is al lange tijd verstoord. Bovendien lijken oorzaken en gevolgen van de ontstane problematiek elkaar te hebben versterkt. Er is in onze optiek sprake van escalatie van een diepgeworteld en langdurig probleem in de onderlinge verhoudingen.

Deze problematiek lost zich niet vanzelfsprekend meer op. Daarvoor heeft te veel plaatsgevonden en er zijn diepe littekens ontstaan. Over en weer zijn vele verwijten gemaakt waarbij weinig tot de verbeelding hoeft te spreken. De vraag wie nu deze littekens heeft veroorzaakt is in onze optiek niet relevant. Wij zijn van mening dat zowel de gemeente als de GRR debet zijn aan de ontstane situatie, waarbij de inhoudelijke casuïstiek rondom beleid en het vertrekken van voorzieningen naar onze mening zeker niet bovenliggend zijn. Verschil van inzicht mag bestaan zeker in relatie tot de Wmo waar de dialoog met elkaar in belangrijke mate bepalend is voor een adequate uitvoering van deze wet. Bovendien is er sprake van een leercurve bij alle betrokken partijen.

Het gaat dus niet primair om de inhoudelijke casuïstiek maar vooral over procesmatige vraagstukken waar naar onze mening een aantal weeffouten in te ontdekken zijn. Wij vatten deze als volgt samen:

- Het benoemen en middels een convenant bevestigen van de commissie BGR als officieel adviesplatform voor beleid in 2007, bijna tegelijkertijd met het voorbereiden van de inrichting van de Wmo adviesraad, heeft geleid tot:
  - Een doublure van de beleidsadviserende rol voor de belangen van inwoners met een beperking voor de adviescommissie BGR én voor de Wmo adviesraad.
  - Als gevolg hiervan heeft dit geleid tot een dubbele overlegstructuur met de gemeente tussen de BGR én de Wmo adviesraad. Bovendien wordt deze overlegstructuur mede bepaald door de wijze waarop, ambtelijk en bestuurlijk in gezamenlijkheid met de GRR, de overlegagenda wordt bepaald. Door wisseling van portefeuillehouders is deze agenda geen constante factor geweest.
  - Een situatie in de GRR waar bestuursleden meerdere rollen moeten bekleden, met als gevolg dat scheiding van advisering en belangenbehartiging en ondersteuning niet consequent kunnen worden doorgevoerd. Ook al bestaan hiertoe de juiste intenties. Bovendien heeft deze situatie geleid tot overbelasting van prominente bestuursleden.

- Met het instellen van de adviescommissie BGR is te weinig oog geweest aan de zijde van de gemeente én aan de zijde van de GRR over de wijze waarop de GRR de rol van belangenbehartiger invult. De statutaire doelstelling van de GRR behelst niet het behartigen van belangen van individuele inwoners. In de periode 2005 -2007 heeft de GRR evenwel deze rol prominent op haar agenda geplaatst. Daartoe heeft zij het volste recht. Echter over de invulling van deze rol in relatie tot de adviesrol van de adviescommissie BGR hadden duidelijke afspraken dienen te worden gemaakt.

- Het is onduidelijk op basis van welke subsidiecriteria, subsidiegrondslagen de GRR door de gemeente wordt gesubsidieerd en daarmee de voorwaarden die door de gemeente hieraan worden gesteld. Onduidelijk is overigens niet welke taken de GRR voor de gemeente heeft (ook al zijn deze statutair niet verankerd), het is in onze optiek vooral de vraag of de wijze van uitvoering van deze taken kan steunen op instemming van de gemeente.

Bovenstaande heeft in het verleden herhaaldelijk geleid tot intensieve en stevige discussies tussen de GRR en de gemeente. Uitgaande van de feitelijke juistheid van door de GRR en de gemeente ingebrachte casuïstiek, beoordelen wij de handelswijze van beide partijen als onacceptabel, en niet alleen vanwege het uitgangspunt dat beide partijen gezamenlijke maatschappelijke doelen nastreven en een formele (subsidie) relatie zijn aangegaan. Het gaat hier vooral om het ontbreken van wederzijds respect. Het geeft, ondanks verschillen van inzicht, geen pas om ambtenaren in de openbaarheid te beoordelen en te veroordelen. Het geeft geen pas om ondanks verschillen van inzicht, af te zien van een gewenst dialoog door de GRR, of af te zien van reacties op brieven van de GRR. In een tijdgeest waarin de middelen onder druk staan, de kanteling in de Wmo-wetgeving meer vraagt van de burger gaat het erom dat maatschappelijke partners elkaar in het midden weten te vinden. Hiervoor is open houding noodzakelijk waarin flexibiliteit en begrip cruciale uitgangspunten zijn.
De in het verleden vele lopende discussies zijn onvoldoende afgemaakt/uitgesproken. Naast mogelijk verschillende inhoudelijke opvattingen tussen beide partijen is vooral het ontbreken van een set van procesafspraken (gedrag, gelijkwaardigheid, eerlijkheid, escalatiemodel) hier debet aan. Om die reden zijn naar onze optiek de discussies tot serieuze problemen gerezen en heeft dit geleid tot een neerwaartse spiraal. Het ontstaan van het "oorzaak/gevolg vraagstuk" is daarmee een feit.

Het is onze opvatting dat, indien hiertoe van beide zijden de juiste intenties toe bestaan, er een nieuwe start moet worden gemaakt en het verleden een plaats te geven. Hiertoe is ook alle reden. Het is onze overtuiging dat beide partijen het beste voor hebben met de inwoner met een hulpvraag en hier binnen de beschikbare mogelijkheden alles aan doen. Dat de gemeente werkt aan deskundigheidsbevordering van haar medewerkers, toeziet op de kwaliteit van haar dienstverlening zijn, de gemeente naar behoren scoort in de benchmark Wmo zijn belangrijke feiten. Dat de GRR zich sinds 1992 met overgave inzet voor de belangen van inwoners met een beperking en daardoor belangrijke input kan leveren aan de beleidsopgaven voor de gemeente is eveneens een wezenlijk feit.
Deze nieuwe start is in onze optiek evenwel aan strikte voorwaarden verbonden. Onze aanbevelingen gaan in op deze voorwaarden. Wij achten hierbij voor een goed begrip het volgende van wezenlijk belang. De Wmo kent een duidelijk ander karakter dan de ‘voorgangers’ van die wet. De Wmo vraagt om maatwerk van gemeenten. Bij de Wmo is niet de aanspraak van de klant bepalend maar de werkelijke hulpvraag en gaat uit van de zogenaamde compensatieplicht. Dit betekent dat gemeenten de plicht hebben om daar waar mensen beperkingen in het maatschappelijk participeren problemen ervaren voorzieningen te treffen. Het gaat hierbij om het leveren van maatwerk in plaats van een verzekerde aanspraak van de burger. Ondanks dat de toekomstige participatiewet in ieder geval tot 2015 is uitgesteld, is het de verwachting dan nog meer dan in het verleden de hulpvraag van de burger om maatwerk vraagt en daarmee om een adequate vraagverheldering door middel van de zogenaamde "keukentafelgesprekken". Deze situatie leidt altijd tot spanningen tussen inwoners en diens belangenbehartigers en de Wmo- consulenten omdat waarnemingen van mensen een belangrijke invloed hebben op de wijze waarop de gemeente beoordeelt of de aanspraak op een hulpvraag kan worden gehonoreerd. Deze spanningen kunnen uitsluitend worden beheerst indien deze eerlijk, respectvol en in de juiste dialoog met allen betrokkenen kunnen worden besproken. Daarbij staat altijd het belang van de cliënt centraal binnen de mogelijkheden die de Wmo biedt.

4.2 Aanbevelingen

De onderstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op voornoemde analyse en conclusies. De aanbevelingen dienen in onderlinge samenhang te worden bezien.

Verordening Wmo Participatie Ridderkerk

De verordening sluit goed aan op voornoemde analyse. Op deze wijze wordt het nieuwe Wmo burgerplatform één breed overleg en adviesorgaan waarmee de gemeente in belanghebbende cliëntgroepen uit de negen prestatievelden een podium biedt. De inwoners met een beperking kunnen hun belangen eveneens in het burgerplatform (laten) vertegenwoordigen. Het opnieuw in het leven roepen van de adviescommissie BGR wordt ontraden.

Herijking statutaire doelstelling GRR en subsidierelatie GRR/gemeente

Het feit dat de activiteiten van de GRR (zeker nu de adviescommissie BGR is opgeheven) niet aansluiten op de statutaire doelstelling, zou op zichzelf geen reden mogen zijn om de subsidierelatie met de GRR te stoppen. De gemeente heeft de rol van belangenbehartiger van de GRR immers erkend door jarenlang subsidie te verstrekken. Wel is het noodzakelijk dat de statutaire doelstelling van de GRR te herijken. Het is aan te bevelen om dit met het oog op de eventuele toekomstige subsidierelatie met de gemeente in gezamenlijkheid op te pakken.

Herijking subsidierelatie GRR/gemeente (procesafspraken)

Uitgaande van een herijking van de statutaire doelstellingen van de GRR dient de gemeente op beleidsmatige gronden opnieuw te beoordelen en vast te stellen op grond van welke subsidiecriteria en subsidiegrondslagen de GRR aanspraak kan maken op subsidie. De gemeente kan hieraan aanvullende eisen stellen. Wij adviseren deze eisen te vertalen in een set van overeen te komen procesafspraken. Deze hebben in ieder geval betrekking op:

- Faciliteiten verstrekt door de gemeente.
- Zelforganiserend vermogen van de GRR.
- Overlegstructuur en inhoudelijke agenda.
- Gedragsregels.

Faciliteiten GRR

Wij adviseren de gemeente als voorwaarde voor subsidieverstrekking voor het Meldpunt gehandicapten, voor zover deze in de toekomst past binnen de doelstelling van de GRR, fysiek te scheiden van de privéomgeving van het bestuur van de GRR. Dit kan zij doen door hiervoor subsidiegelden te oormerken. Reden hiertoe is een scheiding aan te brengen tussen werk en privé waardoor gepaste afstand blijft bestaan tussen de inwoner van Ridderkerk en de dienstdoende belangenbehartiger. De waarde van deze scheiding is bovendien gelegen in de mogelijkheid om op deze wijze het Meldpunt roulerend te bezetten door vrijwilligers en niet afhankelijk te maken van één persoon.
Dit heeft consequenties voor de belangenbehartigers met betrekking tot kosten van vervoer en kosten huisvesting en dergelijke, hetgeen nader in kaart moet worden gebracht en onderdeel worden van de subsidieaanvraag.

Zelforganiserend vermogen van de GRR

Door het ontbreken van de aanwas van vrijwilligers die een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan werkzaamheden, is er sprake van structurele overbelasting van prominente bestuursleden. Bovendien kan door de landelijke bezuinigingen op het VCP (Versterking Cliënten Positie), de GRR geen beroep meer kan doen op de ondersteuning van het VCP.

Deze situatie brengt persoonlijke risico's mee voor de bestuursleden maar ook voor de inwoner die gebruik maakt van de ondersteuning van de GRR. Het is wenselijk om het zelforganiserend vermogen van de GRR verder te ontwikkelen, met op de eerste plaats het organiseren van structurele aanwas van enthousiaste en betrokken vrijwilligers, zoals in lijn met de gewenste participatie van burgers. Het bestuur kan slechts worden ontlast door brede participatie van vrijwilligers in de diverse adviescommissies en het bestuur zelf. Bovendien borgt deze brede participatie ook een vorm van vernieuwing en verfrissing en op gezette tijden, de opvolging van bestuursleden. Deze borging is essentieel voor elke zelforganiserende organisatie met het oog op de nieuwe ontwikkelingen in de wet- en regelgeving, de toenemende vergrijzing en het toenemende beroep op de voorzieningen.

Wij adviseren te onderzoeken of de gemeente de GRR tijdelijk kan ondersteunen om het zelforganiserende vermogen met kracht verder te ontwikkelen. Deze ondersteuning kan mede in het licht worden bezien in de vraag op welke wijze in de toekomst de Wmo- burgerplatform Ridderkerk kan worden vertegenwoordigd door inwoners met een beperking.

Gedragsregels

Wij adviseren een strikte set van gedragsregels op te stellen voor de belangenbehartiging en ondersteuning voor inwoners met een beperking en de wijze waarop er interactief met de medewerkers wordt omgegaan als het gaat om structureel overleg en individuele casuïstiek. Deze regels zijn niet vrijblijvend en hebben in ieder geval betrekking op:

- Omgangsvormen.
- Communicatie (schriftelijk, mondeling, termijnen).
- Klachtenprocedure.
- Escalatiemodel bij dreigende conflicten.

Het staat de GRR natuurlijk vrij om aan deze taak onafhankelijk invulling aan te geven. Echter de gemeente kan vanuit haar subsidieverordening voorwaarden verbinden aan het verstrekken van subsidie. Strikt genomen is het subsidiëren van instellingen niet toegestaan indien zij niet bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Het is daarom raadzaam afspraken te maken over de te leveren prestaties en de wijze waarop deze prestaties in de relatie met ambtenaren van de gemeente tot stand komen. Te allen tijde moet worden voorkomen dat onduidelijkheid over hetgeen men van elkaar mag verwachten, opnieuw leidt tot conflicten. Bovendien behoort het elkaar op een juiste wijze aanspreken op gedrag ook tot een goede verstandhouding. Hiertoe zijn wel heldere en strikte kaders noodzakelijk.

Positionering MEE en Zorgbelang

MEE Nederland heeft 22 ledenorganisaties in Nederland en bieden onafhankelijke ondersteuning voor mensen (van jong tot oud) met een beperking. Zorgbelang Nederland heeft locale ondersteuningsorganisatie voor patiënten en belangenbehartigers. In zekere zin verrichten MEE Rotterdam en Zorgbelang Zuid-Holland, vergelijkbare dienstverlening als het Meldpunt GRR. De intensiteit van de huidige samenwerking tussen de gemeenten en MEE/Zorgbelang geeft in Nederland een wisselend beeld. Het is de verwachting dat de landelijke subsidie van MEE wordt overgeheveld naar de gemeenten waardoor de mogelijkheid bestaat om naar eigen inzicht de ondersteuning van mensen met een beperking "in te kopen". Wij adviseren om nader te onderzoek op welke wijze (in de toekomst) de samenwerking met MEE en Zorgbelang in samenhang met de ontwikkeling van het Meldpunt van de GRR kan worden versterkt en verder worden vormgegeven. In de praktijk worden nu burgers door MEE en Zorgbelang naar de GRR doorverwezen. Deze situatie dient te worden herijkt. Het is niet van zelfsprekend dat professionals burgers met een hulpvraag doorverwijzen naar vrijwilligersorganisaties.

Mogelijk geeft biedt herijking van de samenwerking oplossingen voor de dreigende overbelasting voor het Meldpunt en aanknopingspunten voor gezamenlijke deskundigheidsbevordering (MEE, Zorgbelang, Meldpunt GRR en medewerkers van de gemeente).

Werkprocessen/deskundigheidsbevordering

Het is aan te bevelen om de werkprocessen opnieuw te beoordelen en gezamenlijk vast te stellen of de werkprocessen moeten worden aangepast. Het gaat hierbij vooral ook om hier ieder vanuit de eigenverantwoordelijkheid te zoeken naar de gemeenschappelijke waarden in de interpretatie van de compensatieplicht van de gemeente. Maar ook over de wijze van communiceren, het respecteren van behandeltermijnen, reageren op elkaar en dergelijke. Het is beter aan de voorkant de discussie met elkaar te voeren dan de discussie te voeren aan de hand van de praktijk van de individuele casuïstiek van cliënten.
In de beoordeling van de werkprocessen adviseren wij tevens de afdeling bezwaar en beroep te betrekken. Hierbij staat centraal de vraag op welke wijze zoveel mogelijk lering kan worden getrokken uit de praktijk om te voorkomen dat onnodig bezwaar en beroep wordt aangetekend. Het voeren van de juiste dialoog over bezwaren en beroepen dragen in belangrijke mate bij tot betere interpretatie van de eigen werkprocessen en de wijze waarop de gemeente Ridderkerk binnen de grenzen van de wet, invulling geeft aan de Wmo. Het biedt tevens een goede basis voor de wijze waarop de deskundigheidsbevordering binnen alle geledingen kan worden opgepakt.

Implementatie van de aanbevelingen

Wij adviseren de gemeente met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen, een procedure te volgen om "schoon schip" te maken met het verleden door de ontstane situatie te bespreken met het oog op het maken van een nieuwe "onbelaste" start. Het advies is om deze procedure als volgt vorm te geven:
Er vindt een gezamenlijk overleg plaats tussen de GRR en de gemeente (ambtelijk/bestuurlijk). Dit overleg wordt begeleid door een onafhankelijk voorzitter en richt zich op:

1. Het in gezamenlijkheid vaststellen (onderschrijven) van de bevindingen (conclusies en aanbevelingen) in het onderzoeksrapport:
2. Het niet meer ingaan op casuïstiek uit het verleden. Het betreft hier hetgeen zich heeft afgespeeld tussen de gemeente en de GRR. Individuele zaken van burgers worden vanzelfsprekend conform de procedures afgehandeld.
3. Het in gezamenlijk uitspreken van de wil om de relatie tussen beiden onder strikte voorwaarden te willen voortzetten en daarmee met een schone lij te willen starten.
4. Het (voorbereiden) ontwikkelen van een de set van strikte voorwaarden met betrekking tot:
   - GRR en gemeente (activiteiten, zelforganiserend vermogen, faciliteiten (huisvesting, ondersteuning, budget)).
   - GRR en anderen ondersteuningsorganisaties MEE en Zorgbelang.
   - Communicatie en overleg;
   - Gedragsregels (omgangsvormen, communicatie (schriftelijk, mondeling, termijnen)), klachtenprocedure, escalatiemodel bij dreigende conflicten.
   - De planning van uitwerking van gemaakte afspraken/implementatie van aanbevelingen.

De implementatie van de aanbevelingen kent een meer technische kant (faciliteiten, subsidierelatie, gedragsregels, werkprocessen en dergelijke) maar vooral ook een meer procesmatige kant. Wij adviseren om de implementatie van aanbevelingen niet te vatten in een mooi projectplan en het dan "los te laten". De onderlinge relaties zijn stevig verstoord, er zal tijd nodig zijn om het vertrouwen in elkaar te hervinden. Wij beoordelen het risico op "terugval" op het oude gedrag bij beide partijen als serieus. Dit risico kan in belangrijke mate worden beheerst door in de komende periode ondersteuning te bieden door een onafhankelijke procesbegeleider. De taken van deze procesbegeleider zijn op papier eenvoudig. Deze bewaakt de gemaakte afspraken, spreekt dissidenten aan op gedrag, brengt bij verschillen van inzicht de juiste dialoog tot stand en stelt maatregelen voor indien er geen verbetering zichtbaar wordt. Het gaat hierbij niet op geschiloplossing maar juist om het voorkomen van de geschillen.