



Onderzoek Mantelzorgbeleid Inzicht in het beleid en ervaringen van mantelzorgers

bestuurlijk rapport

**Rekenkamercommissie
Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout**

Februari 2018

Voorwoord

De rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout presenteert u graag de uitkomsten van het onderzoek naar mantelzorgbeleid bij de drie gemeenten. Het onderzoek is onder verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie uitgevoerd door onderzoekers van RadarAdvies. We willen alle betrokkenen via deze weg hartelijk danken voor hun medewerking. We zijn blij met de inzichten die het onderzoek biedt.

Met het onderzoek wilde de rekenkamercommissie nagaan waar de gemeenten staan met de concrete invulling van het mantelzorgbeleid, hoe mantelzorgers de ondersteuning ervaren en welke verbeterpunten mogelijk zijn.

Dit bracht de rekenkamercommissie tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

‘Doen de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout voldoende aan mantelzorgondersteuning?’

Deze hoofdvraag is onderverdeeld in acht deelvragen. Deze deelvragen worden in hoofdstuk 1 van het rapport beantwoord. Hieronder wordt de centrale onderzoeksvraag door de rekenkamercommissie beantwoord, trekt zij conclusies en formuleert aanbevelingen. Aan het eind van deze notitie vragen we uw aandacht voor de fase van hoor en wederhoor. Hier treft u ook ons nawoord naar aanleiding van de bestuurlijke reacties aan.

Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Doen de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout voldoende aan mantelzorgondersteuning?

De gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout hebben de doelstellingen van het mantelzorgbeleid uitgewerkt in elf actiepunten, uit te voeren tussen 2014 en 2016. Bij een deel van de actiepunten is een globale tijdsframe aangegeven voor de geplande uitvoering. Halverwege 2017 zijn vier van de elf activiteiten afgerond. Zeven activiteiten zijn nog niet gestart of zijn nog in uitvoering. Over het behalen van resultaten is niet overkoepelend gerapporteerd. Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat de gemeenten inmiddels bezig zijn met de actiepunten en dat stappen worden gezet. Het ontbreken van een planning en inzicht in de voortgang op basis van concrete indicatoren vinden we een verbeterpunt omdat het monitoren van de voortgang nu niet mogelijk is. Het Outcometraject kan hieraan een bijdrage leveren, maar we kunnen niet concluderen dat hiermee de monitoring op alle doelstellingen in de volle breedte wordt gedekt. Uit de inventarisatie van de ervaringen van mantelzorgers blijkt *overall* genomen dat mantelzorgers tevreden zijn. We willen hier met name de goede ervaringen met de persoonlijke gesprekken met mantelzorgconsulenten noemen. Niettemin zijn verbeteringen mogelijk. In de eerste plaats de signalering en toeleiding naar mantelzorgondersteuning. De signalering bij de loketten en de kennis onder diverse gemeentelijke medewerkers lijkt nog onvoldoende, net als de afstemming en samenwerking met diverse betrokken organisaties. Preventie kan verbeterd worden. We wijzen hier ten slotte op twee zaken: het kritische oordeel van mantelzorgers over de waardering die zij van gemeenten krijgen, en het ontbreken van het systematisch meten van tevredenheid met mantelzorgondersteuning.

Conclusies en aanbevelingen

I. Gemeentelijke doelen en monitoring

De gemeenten hebben voor mantelzorg drie doelen geformuleerd:

1. We willen dat mantelzorgers en vrijwilligers adequaat en effectief ondersteund worden, zodat zij het langer en beter volhouden.
2. We willen dat mantelzorgers en vrijwilligers waardering voelen voor de taken die zij op zich nemen.
3. We willen het vrijwilligerspotentieel optimaal benutten.

Aanbeveling 1

Maak doelen concreter en meer meetbaar

De rekenkamercommissie beveelt aan om doelen concreter en meer meetbaar te maken. Werk tegelijkertijd aan een planning zodat de voortgang van de uitvoering op doelbereik kan worden gemonitord. Een planning dient gebaseerd te zijn op de hieraan gekoppelde activiteiten, en dient periodieke meetmomenten te bevatten, op basis waarvan de stand van zaken in de uitvoering vervolgens wordt gerapporteerd aan de gemeenteraden en waarin het doelbereik zichtbaar wordt gemaakt. De gemeente Noordwijkerhout zou - in dezelfde lijn als gemeente Lisse en gemeente Hillegom met het Outcometraject beogen - concrete doelen en indicatoren moeten formuleren, en de monitoring daarop op een meer structurele manier moeten uitvoeren. Onderzoek of het Outcometraject (dit is een traject dat de behoeften en wensen van mantelzorgers in kaart brengt) of een eventuele andere werkwijze daarbij voldoende zicht kan bieden op het doelbereik in de breedte van het beleid.

II. Definitie mantelzorgers

Uit het onderzoek blijkt dat er in Lissen en Hillegom behoefte is om de definitie van mantelzorger te verbreden.

Aanbeveling 2

Onderzoek de gevolgen van een bredere definitie van mantelzorger

De rekenkamercommissie beveelt aan om de consequenties die een mogelijke verbreding van de definitie van mantelzorgers heeft voor het gebruik van het aanbod te onderzoeken.

III. Bereik van mantelzorgers

Gemeenten hebben slechts een zeer beperkt deel van de mantelzorgers in beeld. Er is bovendien weinig kennis over de aantallen binnen specifieke groepen mantelzorgers, zoals kinderen en jongeren, en hun behoeften. De gemeenten zien het vergroten van het bereik zelf als een belangrijke opgave, zij hebben aangegeven dat ze meer aan preventie willen doen en dat zij meer willen doen voor jonge mantelzorgers.

Aanbeveling 3

Besteed in het beleid meer aandacht aan het vergroten van het aantal geregistreerde mantelzorgers

De rekenkamercommissie beveelt aan om in het beleid (nog) meer aandacht te besteden aan de manier waarop zij het aantal geregistreerde mantelzorgers kunnen vergroten en daarbij voorstellen te doen over het bereiken van specifieke groepen mantelzorgers en het in beeld krijgen van hun behoeften. Benut bijvoorbeeld het uitreiken van het mantelzorgcompliment als gelegenheid om mantelzorgondersteuning breed onder de aandacht te brengen, bijvoorbeeld door de pers uit te nodigen. Denk daarbij aan het organiseren van een feestelijke bijeenkomst waar mantelzorgers het compliment kunnen ontvangen. Een andere optie is het versturen van een brief naar alle inwoners of voorlichting te geven op scholen en bij zorgaanbieders.

Loketten, zoals bij de ISD en de lokale loketten, maar ook andere diensten binnen de gemeente of in het maatschappelijke domein, zoals de sociale wijkteams en de JGT's, hebben een signaleringsfunctie als het gaat om het vragen naar de belastbaarheid van mantelzorgers. De mantelzorgconsulenten in Noordwijkerhout informeren standaard alle loketten en netwerkpartners vanuit het Wmo adviescentrum. In het onderzoek is geconstateerd dat loketmedewerkers in Hillegom en Lisse die toegang kunnen verschaffen tot maatschappelijke ondersteuning niet altijd voldoende getraind zijn in het signaleren van mogelijke problemen en dat niet altijd actief wordt gevraagd naar mogelijke overbelasting.

Aanbeveling 4

Geef meer bekendheid aan het aanbod van mantelzorgondersteuning bij potentiële doorverwijzers

De rekenkamercommissie beveelt Hillegom en Lisse aan om de diverse loketten en medewerkers in het maatschappelijk domein voor te lichten over mantelzorgondersteuning, hen wegwijs te maken in het aanbod, zodat zij goed kunnen verwijzen. Dit kan worden meegenomen in de hernieuwing van de inrichting van de toegang, als onderdeel van de Transformatieagenda.

De ISD geeft aan dat zij bij intakes, herindicaties of de beoordeling van uitbreiding van zorg vragen naar de behoeften van mantelzorgers. Het bewustzijn lijkt daarmee aanwezig. Het is echter de vraag in welke mate dit thema standaard wordt besproken. Het protocol bevat geen passage hierover. Mantelzorgers blijken ook niet altijd aanwezig te zijn bij indicatiegesprekken.

Aanbeveling 5

Neem in de diverse protocollen op dat behoeften van mantelzorgers worden uitgevraagd

De rekenkamercommissie beveelt aan om in de diverse protocollen op te nemen dat behoeften van mantelzorgers worden uitgevraagd. Onderzoek welke redenen er zijn voor mantelzorgers om niet bij indicatiegesprekken aanwezig te zijn. Vergroot zo nodig de mogelijkheden zodat mantelzorgers bij indicatiegesprekken aanwezig kunnen zijn.

IV Toekomstbestendigheid van het aanbod

De meerderheid (59%) van de mantelzorgers die zijn ondervraagd in het onderzoek verwacht dat hun taken zullen toenemen. Dit is een belangrijk signaal, zeker in relatie tot de stijgende levensverwachting van mensen in het algemeen, en de langere periode dat zij thuis blijven wonen.

Aanbeveling 6

Maak mantelzorgbeleid toekomstbestendig

De rekenkamercommissie beveelt de gemeenten aan in hun beleid na te denken over de inhoud en financiering van een aanbod, dat toekomstbestendig is, zowel rekening houdend met de complexer wordende ondersteuningsbehoefte als een stijgend aantal mantelzorgers.

V Tevredenheid van mantelzorgers over het aanbod

Er zijn geen tevredenheidsmetingen onder mantelzorgers. Mantelzorgconsulenten voeren wel gesprekken met mantelzorgers, maar hierin kan de mantelzorger niet anoniem en onafhankelijk een uitspraak doen over zijn of haar tevredenheid. Bovendien voeren mantelzorgconsulenten niet met iedere geregistreerde mantelzorger een gesprek. Dit gebeurt alleen met de mantelzorgers die een compliment aanvragen, die zich recent hebben geregistreerd of die zelf een gesprek aanvragen. Alleen afgaan op de getoonde tevredenheid aan consulenten is dus niet objectief genoeg en zal ook niet de tevredenheid van alle geregistreerde mantelzorgers kunnen laten zien.

Aanbeveling 7

Start met het meten van tevredenheid

De rekenkamercommissie beveelt aan om ook met het meten van tevredenheid te starten, zodat hierop kan worden gemonitord. Draag zorg voor een meting waarin mantelzorgers anoniem kunnen participeren.

Uit de enquête onder de geregistreerde mantelzorgers blijkt dat ongeveer de helft van de mantelzorgers tevreden is over *de waardering* die zij vanuit de gemeenten krijgen. De rekenkamercommissie beschouwt dit als een vrij kritisch oordeel. Het is bovendien een uitkomst die niet blijkt uit de gesprekken met mantelzorgconsulenten. Zij lijken dit signaal niet te hebben opgepikt.

VI Passendheid van het aanbod

Aanbeveling 8

Heroverweeg de manier waarop waardering wordt geuit voor mantelzorgers

De rekenkamercommissie beveelt in relatie tot het tweede gemeentelijke doel aan om de wijze waarop de gemeenten waardering uiteten voor mantelzorgers in het beleid van hernieuwde aandacht te voorzien. Hierbij kan een concreet doel worden geformuleerd. Overweeg of een bredere definitie van de mantelzorger – en zodoende een vergroting van de doelgroep – tot verbetering kan leiden.

Op dit moment is er geen periodieke inventarisatie van behoeften en wensen van mantelzorgers. Kennis hierover komt voort uit de gesprekken die mantelzorgconsulenten met mantelzorgers voeren. Men vindt deze werkwijze voldoende. De vraag die we hierbij kunnen stellen is of in deze gesprekken daadwerkelijk duidelijk wordt welke behoeften er in welke mate zijn. Het kan bovendien lastig zijn om in dergelijke gesprekken kritiek te uiten op het aanbod, omdat er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie.

Aanbeveling 9

Start met behoeftemetingen

De rekenkamercommissie beveelt aan om zowel via mantelzorgconsulenten als breed verspreide behoeftemetingen onder mantelzorgers de vraag te laten beantwoorden of de ondersteuning vanuit de gemeenten ook daadwerkelijk bijdraagt aan het verminderen of voorkomen van overbelasting. Een bredere en periodieke peiling kan op een meer gestructureerde manier vragen naar de behoeften door een totaalbeeld van het aanbod weer te geven. Bovendien kunnen mantelzorgers op deze manier hun behoeften anoniem uiten. Dit kan als vervolg op of naast het bestaande Outcometraject plaatsvinden.

Uit de inventarisatie onder mantelzorgers en onder consulenten komt naar voren dat er vooral een individuele ondersteuningsbehoefte is. Dat hieraan deels wordt voldaan blijkt uit de waardering die er is voor de persoonlijke gesprekken met mantelzorgers. Het is de vraag of het huidige aanbod waarin ook collectieve ondersteuningsvormen, zoals cursussen en uitjes, worden aangeboden, daarop goed aansluit. Uit het onderzoek blijkt dat men zelf ook meer maatwerk wil bieden en snel wil kunnen schakelen. De locatie van de mantelzorgconsulent in het zorgcentrum in gemeente Noordwijkerhout blijkt hierbij goed te werken. Mogelijk bieden de formulieren die worden gebruikt in het kader van het cliënt- en registratievolgsysteem (CRVS) inzicht in bereikte effecten.

Aanbeveling 10

Breng de mogelijke voordelen van een gemeenschappelijke locatie in kaart

De rekenkamercommissie beveelt aan om de ervaringen van de mantelzorgconsulent in Noordwijkerhout en de andere betrokkenen in het zorgcentrum in kaart te brengen om in beeld te krijgen welke mogelijke voordelen het gezamenlijk huisvesten biedt (werkt het sneller om contacten te leggen, is het meer op maat?).

Aanbeveling 11

Onderzoek de waarde die een overall rapportage van de digitale CRVS-effectformulieren biedt

De rekenkamercommissie beveelt aan om de waarde die een overall rapportage van de digitale CRVS-effectformulieren biedt te onderzoeken. Kijk of deze kunnen worden gebruikt, of wat er nodig is om deze informatie bruikbaar te maken.

De geïnterviewde mantelzorgconsulenten ervaren een spanningsveld, omdat ze zien dat mantelzorgers vaak meer zorg en ondersteuning nodig hebben voor de zorgvrager, dan ze krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om mantelzorgers die ondersteuning bieden aan iemand die dement is, of iemand die licht verstandelijk beperkt is en thuis woont.

Mantelzorgconsulenten worden gewaardeerd door mantelzorgers. Ze hebben een signalerende functie.

Aanbeveling 12

Benut de signalerende rol van de mantelzorgconsulent

De rekenkamercommissie beveelt aan om de signalerende rol van mantelzorgconsulenten beter te benutten door periodieke overlegvormen waarin zowel acute knelpunten als ontwikkelingen rond specifieke aandachtsgroepen aan de orde komen.

VII Respijtzorg

Mantelzorgers weten meestal niet van het bestaan van respijtzorg, maar ook binnen de gemeenten zelf is onduidelijkheid, onder andere over de wijze van financiering. Het aanbod aan respijtzorg is beperkt en onvoldoende passend, zo wordt door gemeenten zelf opgemerkt.

Aanbeveling 13

Verbeter de interne kennis over het aanbod van respijtzorg, ga na of het aanbod vergroot/aangepast kan worden en verbeter de informatievoorziening aan mantelzorgers

De rekenkamercommissie beveelt de gemeenten aan om meer te doen om de interne kennis over het aanbod te verbeteren. Er is recent een handboek respijtzorg tot stand gekomen, mogelijk kan het werken met dit handboek de interne kennis vergroten. We bevelen aan om het gebruik, en de bruikbaarheid van dit handboek te bevragen.

Daarnaast kan onderzocht worden of het aanbod vergroot kan worden, of er alternatieven zijn die meer aansluiten op de behoeften van mantelzorgers en kunnen de gemeenten de informatievoorziening aan mantelzorgers verbeteren.

VIII HRM-beleid gemeenten

Uit het onderzoek blijkt dat er plannen zijn om in 2018 alle grote werkgevers uit te nodigen voor een bijeenkomst over mantelzorgvriendelijk personeelsbeleid.

Bij de gemeenten zelf is er geen specifieke aandacht voor mantelzorgende ambtenaren. De verlofmogelijkheden volgen de bestaande algemene CAO-afspraken (CAR-UWO) over buitengewoon verlof en werktijden. In 2018 willen de gemeenten alle grote werkgevers uitnodigen voor een bijeenkomst over mantelzorgvriendelijk personeelsbeleid.

Aanbeveling 14

Besteed aandacht aan mantelzorgers in nieuw te ontwikkelen HRM-beleid

De rekenkamercommissie beveelt aan om in nieuw te ontwikkelen HRM-beleid specifiek aandacht te besteden aan mantelzorgers. Geef als grote werkgever het voorbeeld!

Hoor en wederhoor

Conform haar onderzoeksprotocol heeft de rekenkamercommissie de nota van bevindingen voor een check op de feiten, het zogeheten ambtelijk hoor en wederhoor, aan betrokkenen voorgelegd. Deze reacties zijn - voor zover deze betrekking hadden op de feitelijke inhoud - overgenomen. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie het eindrapport voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan de colleges van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. Gelijkzeitig is het rapport ter informatie toegezonden aan de drie gemeenteraden. De bestuurlijke reacties zijn als bijlagen bij het rapport gevoegd. Hieronder reageert de rekenkamercommissie in haar nawoord op de bestuurlijke reacties.

Nawoord

De rekenkamercommissie heeft met tevredenheid kennis genomen van de reacties van de colleges op haar aanbevelingen. Wij constateren dat een aantal aanbevelingen in gang is gezet, al wordt toegepast of ter harte wordt genomen.

Ten aanzien van aanbeveling 6 'Maak mantelzorgbeleid toekomstbestendig' en aanbeveling 12 'Benut de signalerende rol van de mantelzorgconsulent' merken de colleges op met de rekenkamercommissie in gesprek te willen gaan om te bepalen hoe deze aanbevelingen in de praktijk uitgewerkt kunnen worden. Wij zien deze aanbevelingen als aandachtspunten voor toekomstig beleid. De concrete uitwerking en uitvoering behoort niet tot de taak van een rekenkamercommissie. Wij laten dit graag aan de colleges over.

De rekenkamercommissie heeft overigens de centrale onderzoeksvraag op pagina 2 van dit document beantwoord. Daarnaast willen wij opmerken dat er weliswaar is gekozen voor één rapport, maar dat daarin relevante verschillen tussen gemeenten, zowel in de bevindingen als conclusies en aanbevelingen, worden benoemd.

In de bestuurlijke reacties wordt ook ingegaan op enkele aspecten die betrekking hebben op de manier waarop de rekenkamercommissie het onderzoek heeft uitgevoerd. Hieronder gaan wij in op de volgende punten: de totstandkoming van een onderzoeksaanpak en de gebruikte vragenlijst in het onderzoek mantelzorg.

Onderzoeksaanpak

De rekenkamercommissie is een onafhankelijk onderzoeksorgaan van de gemeenteraden. Het staat de rekenkamercommissie vrij zelf een onderzoeksaanpak te kiezen. Uiteraard vinden wij een goede verkenning van het onderzoeksterrein, alsook afstemming tijdens het proces, en ten slotte een goede verantwoording achteraf belangrijke waarborgen voor de kwaliteit van ons onderzoek. Met betrekking tot de verkenning voeren wij in de meeste onderzoekstrajecten gesprekken met beleidsambtenaren om tot een goede onderzoeksaanpak te komen. Het bestuderen van beleidsdocumenten vormt altijd een onderdeel van de verkenning. Daarnaast biedt de rekenkamercommissie de colleges en het ambtelijk apparaat op twee momenten tijdens het onderzoekstraject formeel de ruimte om vragen te stellen of opmerkingen te maken over de gekozen onderzoeksopzet en de uitvoering. Dat kan tijdens de startbijeenkomst, waar de onderzoeksaanpak door de rekenkamercommissie en de onderzoekers wordt gepresenteerd alsook tijdens het proces van ambtelijk wederhoor.

Vragenlijst onderzoek

De rekenkamercommissie vindt het valideren van de gebruikte vragenlijst in het onderzoek mantelzorg niet in verhouding staan tot het doel van valideren. Het valideren van een vragenlijst is in wetenschappelijk onderzoek noodzakelijk om relaties of effecten te kunnen aantonen (verschillen tussen groepen, verschillen in tijdsperiodes) en uitspraken te kunnen doen die voor grotere populaties gelden (generaliseren). Met de enquête die is verspreid onder mantelzorgers hebben wij dit alles niet beoogd. Wij hebben met deze meting willen bereiken dat mantelzorgers (indirect) konden meepraten over het thema, en daarbij hun ervaringen en meningen te inventariseren. Hiertoe zijn concrete vragen gesteld. Sommige uitkomsten van de enquête zien we als signalen en zo hebben we dit ook omschreven in het rapport. De respons was niet hoog, maar zeker ook niet abnormaal laag voor dergelijk onderzoek.