



Rekenkamercommissie

'MEER ZICHT, BETER GERICHT'

**Onderzoek naar beleid en uitvoering
Wmo in Wassenaar, Voorschoten en
Oegstgeest**



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten

☎ 06-18 54 43 05 : rekenkamercommissiewvo@voorschoten.nl

Meer zicht, beter gericht

Deel 1

Aanbiedingsbrief Rekenkamercommissie met conclusies en
aanbevelingen

Onderzoek naar het beleid en de uitvoering van de Wet
maatschappelijke ondersteuning in de gemeenten Wassenaar,
Voorschoten en Oegstgeest



Aan de gemeenteraden van Wassenaar,
Voorschoten en Oegstgeest.

Rekenkamercommissie

Voorschoten, 12 november 2010

Geachte leden,

1. Inleiding

De maatschappelijke relevantie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is groot en de uitvoering ervan raakt veel burgers rechtstreeks. Bovendien gaat het bij de Wmo om kwetsbare groepen en buurten¹. Daarnaast vormt de Wmo één van de ingrijpende hervorkavelingen en verschuivingen van overheidstaken. Er zijn veel financiële middelen gemoeid met de uitvoering en in de toekomst worden nog meer taken overgeheveld naar de Wmo. Nu de eerste beleidscyclus van vier jaar vrijwel is afgerond staan de gemeenteraden aan de vooravond van de besluitvorming over een nieuw meerjarenbeleidplan. Onder andere deze gegevens maakt een onderzoek naar het beleid en de uitvoering van de Wmo volgens de Rekenkamercommissie juist nu bijzonder relevant. Voor een goede uitvoering van de kaderstellende en controlerende rol van de raad is het van belang dat de beleidskeuzes duidelijk zijn, het beleid helder wordt vastgelegd en dat de verslaglegging met betrekking tot de uitvoering van het Wmo-beleid transparant plaatsvindt.

Het door Research voor Beleid uitgevoerde onderzoek naar het beleid en de uitvoering van de Wmo in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest dat wij u hierbij aanbieden, biedt veel aanknopingspunten voor verbeteringen. In deze brief vatten wij de vraagstelling en bevindingen van het onderzoek samen en hebben wij een aantal aanbevelingen geformuleerd.

2. Vraagstelling

De Rekenkamercommissie heeft het beleid en de uitvoering van de Wmo bij de drie gemeenten laten onderzoeken. Leidraad bij dit onderzoek waren twee hoofdvragen:

1. *In hoeverre vormen de doelstellingen, uitvoering, resultaten en effecten van het Wmo-beleid in de gemeenten Oegstgeest, Wassenaar en Voorschoten onderdeel van een logische, consistente beleidscyclus?*
2. *Wat merkt de burger nu daadwerkelijk van drie jaar Wmo-beleid?*

¹ *Burgers met beperkingen met ondersteunings- en participatiebehoefte, burgers die informele zorg verlenen, kwetsbare buurten waar leefbaarheid, sociale samenhang en veiligheid onder druk staan.*



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten

☎ 06-18 54 43 05 : rekenkamercommissiewvo@voorschoten.nl

Op basis van een documentanalyse en interviews per gemeente is een uitgebreide reconstructie van het beleid en de uitvoering daarvan per gemeente gemaakt. Wat betreft de tweede onderzoeksvraag zijn aan de hand van een beperkt aantal fictieve voorbeelden de uitvoering en de effecten van de Wmo in de praktijk geanalyseerd.

3. Bevindingen

Algemeen

Bijgaand rapport bevat de resultaten van het onderzoek per gemeente. Uit het rapport blijkt ondermeer dat er grote verschillen zijn, zowel in de opzet van het beleid als in de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. Dit is legitiem en inherent aan het feit dat gemeenten verschillende inhoudelijke keuzes hebben gemaakt. Het blijkt ook dat de kwaliteit van de beleidscyclus - per gemeente soms verschillende - zwakke en sterke punten heeft. In hoofdstuk 5 van het rapport wordt nader ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen de drie gemeenten.

Doeltreffendheid van het beleid is niet goed te bepalen

Belangrijke onderdelen van het beleid zijn, zo blijkt uit het rapport, beperkt en weinig specifiek in kaart gebracht. Vaak is niet voldoende duidelijk welke problemen moeten worden opgelost en hoe groot deze problemen zijn. Er is ook nauwelijks verband gelegd tussen de probleemanalyse, doelstellingen en activiteiten. Daardoor is het meten van de maatschappelijke effecten niet goed mogelijk.

Uit het rapport blijkt ook dat er niet voldoende zicht is op de totale kosten van het beleidsterrein Wmo. De drie gemeenten geven verschillende kosten op voor de uitvoering van de Wmo. Een belangrijke oorzaak van de (grote) verschillen is de zeer uiteenlopende afbakening van kosten vallende onder de Wmo. Bij een zeer brede wet als de Wmo zijn dergelijke verschillen in afbakening legitiem. Dit neemt niet weg dat per gemeente wel een duidelijke afbakening moet worden afgesproken. Juist bij schaarser wordende middelen zijn een heldere afbakening, een doeltreffend beleid en doelmatige besteding van middelen noodzakelijk. Door niet precies te weten waar de problemen liggen en wat de aard van de problemen is, is de kans op een aanbodgerichte insteek groot. De gemeenten en de professionals (aanbieders van zorg en welzijn) bedenken wat goed is. Het maken van een probleemanalyse met als uitgangspunt de behoefte (het probleem) van de burger, zal eerder leiden tot een vraaggestuurde insteek.

De burger ervaart de uitvoering van de Wmo als positief

Klanttevredenheidsonderzoeken en de onderzoekswaarnemingen geven aan dat de burger (de klant) de uitvoering van de Wmo als positief ervaart, dit ondanks de bevinding dat de beleidscyclus beter ingericht kan worden.

Er lijkt enige spanning te zitten tussen de bevinding dat de burger de uitvoering van de Wmo positief ervaart en dat de doeltreffendheid van het beleid niet goed te bepalen is. Dit kan zijn oorzaak vinden in de constatering dat er relatief veel financiële middelen beschikbaar zijn, ofwel er is (tot nu toe) geen directe noodzaak om scherpe keuzes te maken. Als de middelen schaarser worden zal het wellicht moeilijker zijn om deze hoge klanttevredenheid vast te houden. Hoe dan ook is het van groot belang om het inzicht in de doelmatige besteding van de middelen te vergroten.

4. Aanbevelingen

De Wmo is nu bijna vier jaar van kracht. De wet schrijft voor dat de gemeenteraden ten minste eenmaal in de vier jaar een beleidsplan moeten vaststellen dat richting geeft aan de uitvoering van het beleid. Het onderzoek van de Rekenkamercommissie betrof de eerste generatie van de beleidsplannen (periode 2007-2011). Het komende jaar zullen de raden een nieuw beleidsplan vaststellen voor de periode 2011-2015.

De Rekenkamercommissie heeft de volgende aanbevelingen:

Verbeter het inzicht in de maatschappelijke effecten van het beleid

1. Leg in een volgend beleidsplan duidelijker het verband tussen het beleidsprobleem, doelstellingen, integraliteit en activiteiten: waarom is het de verwachting dat een activiteit bijdraagt aan het bereiken van een doelstelling en daarmee aan het oplossen of verminderen van een probleem?
2. Maak een duidelijke en concrete probleemanalyse van de situatie met daarbij aangegeven de voor- en nadelen van de te maken keuzes en wat de keuzes kosten. Juist in een periode van toenemende schaarste is het van publiek belang om dit inzicht te verkrijgen en daarmee middelen (voor de burger) zo goed mogelijk in te zetten.
3. Formuleer heldere en meetbare effectindicatoren. Daarbij is het noodzakelijk dat er een duidelijk verband is tussen de indicatoren en de te bereiken effecten.
4. Maak duidelijk wat de regierol van de gemeente betekent. Het gaat bij de Wmo om het leggen van verbindingen tussen een aantal onderling samenhangende beleidsterreinen die op verschillende manieren worden uitgevoerd. Dat kan bijvoorbeeld door een adequate invulling van het opdrachtgeverschap als er sprake is van aanbestedingen en subsidieverstrekingen, waarbij de uitvoering niet zelf door de gemeente plaatsvindt.
5. Betrek de burger en andere partners vooraf bij de beleidsontwikkeling, immers het gaat om de 'klant' en leer van goede voorbeelden. Zie hiervoor onder andere www.beleidsplanwmo.nl en voor de onderlinge vergelijking van de drie gemeenten in hoofdstuk 5 van het rapport.

Verbeter het inzicht in de kosten van de Wmo

6. Baken de kostenposten van de Wmo af en geef bij de opzet en verantwoording duidelijk aan wat de kosten van de Wmo op de diverse onderdelen zijn. Dit kan door middel van het opnemen van een apart programma of paragraaf in de programmabegroting.

Verbeter de verantwoordingsinformatie

7. Laat de structuur van de tussenrapportages aansluiten bij de doelstellingen in de kaderstellende documenten en vergroot daarmee de transparantie. Geef ook meer inhoudelijke voortgangsinformatie in de verantwoordingsstukken (deze zijn nu veelal financieel van aard). Op deze wijze kan de sturing door de raad verbeterd worden, maar ook het college en de ambtelijke organisatie kunnen hier voordeel van hebben.

Zorg voor een bredere monitoring van de kwaliteit van voorzieningen

8. De kwaliteit van de voorzieningen wordt nu vooral gemonitord via het klanttevredenheidonderzoek. Ingediende klachten bij de aanbieders en bij de gemeente vormen echter ook een belangrijke bron. Daarnaast kunnen cliëntenraden van zorgaanbieders ook informatie geven over de kwaliteit van de dienstverlening.

5. Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor

Het ambtelijk wederhoor heeft plaatsgevonden in de periode van 9 juli 2010 tot en met 19 augustus 2010 en het bestuurlijk wederhoor in de periode van 10 september 2010 tot en met 18 oktober 2010. De ontvangen ambtelijke reacties hebben voor zover nodig, geleid tot aanpassingen in het rapport. De bestuurlijke reacties, die zijn gebaseerd op het conceptrapport en deze aanbiedingsbrief, hebben geen aanleiding gegeven het rapport op onderdelen aan te passen.

6. Leeswijzer

Het rapport valt in drie delen uiteen. Het eerste deel is deze aanbiedingsbrief met een aantal algemene bevindingen op hoofdlijnen van de onderzoeksresultaten. Daarnaast doen wij een aantal aanbevelingen.

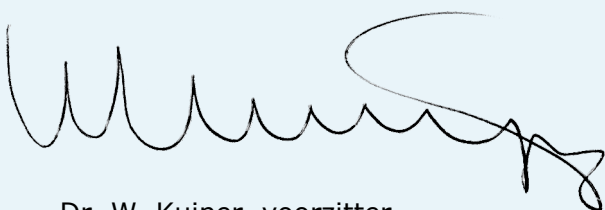
Het tweede deel van het rapport is opgesteld door de onderzoekers van Research voor Beleid. Dit tweede deel valt uiteen in deel A en deel B. Deel A bevat een concluderende samenvatting per gemeente van de tijdens het onderzoek naar voren gekomen resultaten, alsmede de onderzoeksvragen, het analysekader van het onderzoek, de onderzoeksmethoden en (hoofdstuk 5) een vergelijking tussen de drie gemeenten. Lezers met weinig tijd kunnen per gemeente volstaan met de kaders als nog kortere samenvatting. In deel B is per gemeente tevens nog een gedetailleerd rapport over de beleidsreconstructie en de casussen beschikbaar. Wij hebben deze rapporten (deel B), als achtergrondinformatie, in een beperkte oplage uitgebracht. Op verzoek kan een digitale versie worden verstrekt. Hiervoor kunt u contact opnemen met de secretaris van de Rekenkamercommissie. Het derde deel bestaat uit de bestuurlijke reacties van de gemeenten en het nawoord van de Rekenkamercommissie.

7. Tot slot

De Rekenkamercommissie wil allen die betrokken zijn geweest bij het onderzoek hartelijk bedanken voor hun inbreng. Wij spreken de hoop uit dat dit onderzoek de gewenste bijdrage levert aan de versterking van de kwaliteit van de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest.

Met vriendelijke groet en hoogachting,

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest



Dr. W. Kuiper, voorzitter

Meer zicht, beter gericht

Deel 2

Rapport deel A onderzoek naar beleid en uitvoering Wmo,
opgesteld door Research voor Beleid



De Wmo in Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest

Deel A

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie
Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest

P. Poortvliet, S. Junte, S. Verweij

Projectnummer: B3698

Zoetermeer, 3 september 2010

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Achtergrond en opzet van het onderzoek	5
1.1	Beleidscontext	5
1.2	Onderzoeksvragen	7
1.3	Analysekader van het onderzoek	8
1.3.1	Een logische, consistente beleidscyclus	8
1.3.2	Effecten van de Wmo voor de burgers	9
1.4	De onderzoeksmethoden	10
1.4.1	Beleidsreconstructie	10
1.4.2	Casussen	10
1.4.3	Vergelijking tussen de gemeenten	11
1.5	Leeswijzer	11
2	Concluderende samenvatting Wassenaar	13
2.1	Consistentie van het beleid	13
2.1.1	Beleidsprobleem en input	13
2.1.2	Uitvoering	16
2.1.3	Resultaten	21
2.1.4	Effecten	23
2.2	Wettelijke vereisten	24
2.2.1	Eisen aan het beleidsplan	24
2.2.2	Jaarlijkse verantwoordingsplicht gemeente	24
2.2.3	Wmo-raad	24
2.3	De raad	25
2.3.1	Verantwoording aan de raad	25
2.3.2	Kaderstellende rol	25
2.3.3	Financiën	26
2.4	Burgers en het Wmo-beleid	27
2.5	Aanbevelingen	27
3	Concluderende samenvatting Voorschoten	29
3.1	Consistentie van het beleid	29
3.1.1	Beleidsprobleem en input	29
3.1.2	Uitvoering	32
3.1.3	Resultaten	38
3.1.4	Effecten	39
3.2	Wettelijke vereisten	40
3.2.1	Eisen aan het beleidsplan	40
3.2.2	Jaarlijkse verantwoordingsplicht gemeente	41
3.2.3	Wmo-raad	41
3.3	De raad	42
3.3.1	Verantwoording aan de raad	42
3.3.2	Kaderstellende rol	42
3.3.3	Financiën	42
3.4	Burgers en het Wmo-beleid	43
3.5	Aanbevelingen	44

4	Concluderende samenvatting Oegstgeest	45
4.1	Consistentie van het beleid	45
4.1.1	Beleidsprobleem en input	45
4.1.2	Uitvoering	48
4.1.3	Resultaten	55
4.1.4	Effecten	56
4.2	Wettelijke vereisten	57
4.2.1	Eisen aan het beleidsplan	57
4.2.2	Jaarlijkse verantwoordingsplicht gemeente	57
4.2.3	Cliëntenparticipatie Wmo-raad	57
4.3	De raad	58
4.3.1	Verantwoording aan de raad	58
4.3.2	Kaderstellende rol	58
4.3.3	Financiën	59
4.4	Burgers en het Wmo-beleid	60
4.5	Aanbevelingen	61
5	Een vergelijking tussen de gemeenten	63
5.1	Beleidsprobleem en input	63
5.2	Uitvoering	64
5.3	Resultaten en effecten	65
5.4	De raad: sturing en controle	65
5.5	Burgers	65
	Bijlage 1 Onderzoeksvragen	67

1 Achtergrond en opzet van het onderzoek

De Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest heeft Research voor Beleid opdracht gegeven om het Wmo-beleid in de drie gemeenten te evalueren. Dit onderzoek heeft geresulteerd in een rapport in twee delen:

- deel A met daarin samenvattingen, conclusies, aanbevelingen en een vergelijking tussen de drie gemeenten
- deel B met een (feitelijke) beleidsreconstructie en casusbeschrijvingen.

Hoofdstuk 1 van deel A bevat een beschrijving van de achtergrond en opzet van het onderzoek. Hiertoe wordt eerst de beleidscontext waarbinnen het onderzoek zicht afspeelt, geschetst (paragraaf 1.1). In deze paragraaf behandelen wij een aantal belangrijke aspecten van de Wmo. Vervolgens gaan we in op de onderzoeksvragen (paragraaf 1.2) en het analysekader van het onderzoek (paragraaf 1.3). Paragraaf 1.4 beschrijft de gevolgde onderzoeksaanpak. Paragraaf 1.5 ten slotte, bevat een leeswijzer voor deel A van het rapport. Deel B is digitaal beschikbaar op de websites van de gemeenten (onder rekenkamercommissie). Op verzoek wordt deel B digitaal toegezonden. Hiervoor kan contact worden opgenomen met de secretaris van de Rekenkamercommissie via e-mailadres: rekenkamercommissiewvo@voorschoten.nl.

1.1 Beleidscontext

Introductie van de Wmo

Per 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning in werking getreden. De inhoud van deze wet vervangt delen van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) en de Wet collectieve preventie volksgezondheid en de gehele Welzijnswet 1994 en Wet voorzieningen gehandicapten. Een belangrijke wijziging die de invoering van de Wmo met zich meebracht, was de overheveling van de hulp in het huishouden van de AWBZ naar gemeenten.

De eerste jaren van de Wmo werden gedomineerd door de voorbereiding en invoering van deze nieuwe taak voor gemeenten. Dit leidde voor gemeenten tot (ingewikkelde en tijdrovende) aanbestedingsprocedures, onduidelijkheid over de toereikendheid van het overgehevelde budget en soms tot discussies met zorgaanbieders. Na deze overheveling van de hulp in het huishouden en de inrichting van de Wmo-loketten hebben de gemeenten zich toegelegd op het opstellen van Wmo-beleidsnota's. Hierin is, idealiter, de specifieke, lokale problematiek in kaart gebracht, zijn concrete beleidsdoelen - inclusief prestatie-indicatoren - geformuleerd en is de burgerparticipatie vormgegeven. De belangrijkste uitdaging bij het verder vormgeven van het Wmo-beleid ligt op dit moment bij het ontwikkelen van integraal beleid: het leggen van verbindingen tussen enerzijds verschillende prestatievelden en doelgroepen binnen de Wmo en anderzijds verbindingen met de aanpalende beleidsterreinen, zoals volkshuisvesting en de Wet werk en bijstand.

Organisatorische kanteling en cultuuromslag

Het leggen van verbindingen voor integraal Wmo-beleid én het centraal stellen en ondersteunen van de burger vraagt van gemeenten zowel een organisatorische omslag als een

cultuuromslag. De organisatorisch omslag zit in het samenwerken met en integreren van andere disciplines en werkvelden en de aansturing van belangrijke partners, zoals het welzijnswerk. De cultuuromslag zit in de manier waarop gemeenten de burgers tegemoet treden. Is er voldoende tijd en expertise om de vraag van die burger aan het loket goed in beeld te krijgen? Worden alternatieve mogelijkheden om aan de behoefte van de burgers tegemoet te komen bedacht en afgewogen? Deze omslag in gemeentelijke visie en beleid is ook van groot belang voor de burgers. De Wmo verplicht gemeenten om mensen die door een functiebeperking belemmerd worden in het participeren, voldoende te compenseren. De Wmo heeft daarbij als motto dat alle burgers volwaardig moeten kunnen participeren in de samenleving. Daarmee is de Wmo meer dan alleen een voorzieningwet. De vraag is in hoeverre de gemeenten, nu zij de aanloopproblemen het hoofd hebben geboden, daadwerkelijk in de geest van de wet (gaan) handelen en participatie en compensatie centraal stellen.

De regierol van de gemeente

De Wmo gaat ervan uit dat gemeenten optreden als regisseur in het complexe en veelomvattende veld dat de Wmo bestrijkt. In praktijk omvat 'de' regierol een aantal onderling samenhangende regierollen en -taken. Denk bijvoorbeeld aan wijk- en jeugdbeleid, wonen/welzijn/zorg, gezondheidsbeleid, civil society en OGGZ/maatschappelijke opvang /verslavingszorg. De regierol richt zich op:

- het realiseren van de samenhang binnen het Wmo-beleid en met de aanpalende beleidsgebieden,
- het realiseren van optimale burgerbetrokkenheid,
- het initiëren en implementeren van vernieuwingen,
- het optimaliseren van de synergie tussen uitvoeringsorganisaties die in ketens samenwerken.

De gemeente bepaalt zelf hoe zij deze rol wil invullen. Uitersten zijn een sturende rol vanuit een expliciete, inhoudelijke visie op het gewenste resultaat en een faciliterende en procesbegeleidende rol waarbij de gemeente haar burgers en hun organisaties de ruimte geeft om de inhoud te bepalen.

Een centraal loket

De Wmo verplicht gemeenten om burgers informatie, advies en cliëntondersteuning te geven.¹ Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest hebben hiervoor net als andere gemeenten een loket waar burgers terecht kunnen voor vragen over de Wmo. Medewerkers van een Wmo-loket moeten bij een (hulp)vraag ook alert zijn op andere problematiek dan alleen de vraag die gesteld wordt. Gemeenten moeten problemen vervolgens integraal aanpakken, wat wil zeggen dat burgers niet worden doorgestuurd naar verschillende aanspreekpunten of organisaties.

Deze gedachte sluit goed aan bij de één-loket-gedachte die steeds meer opgeld doet bij gemeenten. Burgers moeten met al hun vragen bij éénzelfde loket terecht kunnen. In de praktijk blijkt echter dat burgers nog vaak naar verschillende afdelingen en niet-gemeentelijke organisaties worden doorgestuurd.

¹ Artikel 1, eerste lid, onderdeel g, subonderdeel 3 van de Wmo.

Beleid over mantelzorgers en vrijwilligers

De gemeente is verantwoordelijk voor de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers. Een van de negen prestatievelden van de Wmo is gericht op mantelzorgers en vrijwilligers (prestatieveld 4). Gemeenten geven hier op verschillende manieren invulling aan.

In 2009 heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een brief naar alle gemeente gestuurd over basisfuncties mantelzorg en vrijwilligerswerk. Deze zijn door VWS samen met de landelijke organisaties voor vrijwilligers, mantelzorgers en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ontwikkeld. Het zijn functies waarvan betrokkenen vinden dat iedere burger daarop- in één of andere vorm- zou moeten kunnen rekenen. Hoewel gemeenten uit hoofde van de Wmo primair zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun ondersteuningsaanbod, gaat het om een richtinggevend kader voor het college en het ambtelijk apparaat van de gemeente. Voorbeelden van basisfuncties voor mantelzorg zijn: advies en begeleiding, educatie, informatie, emotionele steun (mantelzorg). Voorbeelden voor vrijwilligerswerk zijn: verbinden, makelen en versterken

In dit onderzoek hebben we het beleid van de gemeenten Oegstgeest, Wassenaar en Voorschoten op dit prestatieveld uitgelicht.

1.2 Onderzoeksvragen

Om focus in het onderzoek aan te brengen en te komen tot goede onderzoeksvragen hebben de leden van de Rekenkamercommissie Oegstgeest, Wassenaar en Voorschoten in het voorjaar van 2009 een vooronderzoek uitgevoerd. Zij hebben gesprekken gevoerd met de verschillende Wmo-adviesraden, Wmo-ambtenaren en wethouders. Deze gesprekken hebben geleid tot een toespitsing van het onderzoek op de volgende onderwerpen:

- totstandkoming van de beleidscyclus en de samenhang in beleid
- participatie bij de beleidsontwikkelingen (o.a. mantelzorgers en vrijwilligers)
- beheersing en toezicht

Het vooronderzoek heeft geleid tot de twee hoofdvragen die in het kader hieronder staan.

Hoofdvragen van het onderzoek:

- 1 *In hoeverre vormen de doelstellingen, uitvoering, resultaten en effecten van het Wmo-beleid in de gemeenten Oegstgeest, Wassenaar en Voorschoten onderdeel van een logische, consistente beleidscyclus?*
- 2 *Wat merkt de burger nu daadwerkelijk van drie jaar Wmo-beleid?*

Deze hoofdvragen zijn uitgewerkt in een serie deelvragen die vanwege hun omvang in bijlage 1 zijn opgenomen.

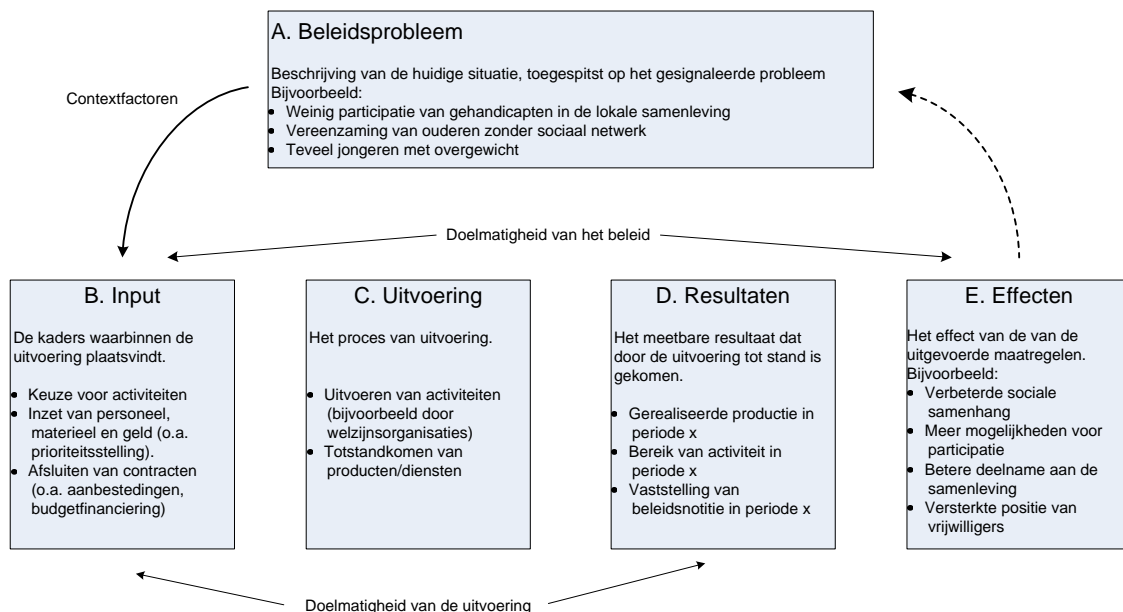
1.3 Analyse kader van het onderzoek

1.3.1 Een logische, consistente beleidscyclus

De deelvragen volgen een model dat gebaseerd is op de beleidscyclus. Dit model maakt inzichtelijk op welke wijze het beleidsprobleem, de beleidstheorie (de verwachtingen waarop men de werking van het beleid baseert), de ingezette middelen en instrumenten, de resultaten en effecten zich tot elkaar verhouden en elkaar beïnvloeden.

In figuur 1 is het model weergegeven. In elk onderdeel van het model zijn enkele voorbeelden gegeven van wat dit element in relatie tot het Wmo-beleid kan inhouden. Deze voorbeelden zijn illustratief en geven niet noodzakelijk de situatie in (een van) de gemeenten weer.

Figuur 1 Model voor beleidsevaluatie



Bron: *Research voor Beleid*

A. Het formuleren van beleid begint met het ervaren van en formuleren van het **beleidsprobleem**. Welke ongewenste situatie doet zich voor? Het kan daarbij ook gaan om het voorkomen van een dreigend probleem. Het is belangrijk om het (dreigende) probleem zo concreet mogelijk te formuleren. Dit vergemakkelijkt de keuze voor de inzet van maatregelen.

B. Vervolgens komt het beleid tot stand en wordt een bepaalde **input** aan het beleidsprobleem gekoppeld. Op welke wijze wil de gemeente het beleidsprobleem oplossen en welke verwachtingen liggen hieraan ten grondslag (beleidstheorie)? Hieronder vallen ook de keuze voor specifieke activiteiten, de middelen die daarvoor beschikbaar zijn en de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. In deze fase van de beleidsvorming dient,

wat betreft de Wmo, afstemming met onder andere het Wmo-adviesorgaan plaats te vinden.

C. Vervolgens start het proces van **uitvoering**. Op welke wijze wordt in de praktijk vormgegeven aan de gekozen activiteiten, diensten en producten? Verloopt het volgens plan en planning (in termen van tijd en budget)?

D. De uitvoering van activiteiten leidt tot bepaalde **resultaten**. Dit zijn de meetbare uitkomsten van de uitvoering. Idealiter komen de bereikte resultaten overeen met de verwachtingen zoals die in de inputfase geformuleerd zijn.

E. De **effecten** van het beleid vormen de laatste schakel in de cyclus. De effecten van het beleid zijn de optelsom van alle resultaten. Als het beleid goed gefunctioneerd heeft, is het effect van het beleid een vermindering van het beleidsprobleem. Als dat zo is, is het beleid **doeltreffend** geweest. Bij de **doelmatigheid** wordt in kaart gebracht of de resultaten en effecten zijn bereikt tegen de laagst mogelijke kosten of meer effecten hadden kunnen worden bereikt met dezelfde kosten.

Contextfactoren, zoals veranderingen in wet- en regelgeving of economische veranderingen, kunnen ook invloed uitoefenen op het verloop van de uitvoering van het beleid of op de behaalde resultaten en effecten. Om deze reden dienen contextfactoren ook in kaart te worden gebracht.

Goede beleidsontwikkeling en -uitvoering betekent dat aan alle facetten van de beleidscyclus aandacht wordt besteed. De beleidscyclus wordt van achter naar voren doorlopen: vanuit het beleidsprobleem wordt teruggedeneerd via gewenste effecten naar de benodigde resultaten, de wijze van uitvoering en gekoppeld aan de benodigde kaders en voorwaarden (zoals inzet van de benodigde middelen).

Leidraad

Het model vormt de leidraad voor de beantwoording van de eerste hoofdvraag van het onderzoek: in hoeverre vormen de doelstellingen, uitvoering, resultaten en effecten van het Wmo-beleid in de gemeenten Oegstgeest, Wassenaar en Voorschoten onderdeel van een logische, consistente beleidscyclus? De beantwoording van deze vraag gebeurt aan de hand van een beleidsreconstructie van het Wmo-beleid van iedere gemeente in deel B van dit rapport.

1.3.2 Effecten van de Wmo voor de burgers

De tweede hoofdvraag van het onderzoek betreft burgers. De vraag "wat merkt de burger nu daadwerkelijk van drie jaar Wmo-beleid?" is, mede in relatie tot de geest van de Wmo (volwaardige participatie in de samenleving), zeer relevant. Daarom staat deze vraag naast het beleidsevaluatiemodel centraal in het onderzoek.

Aan de hand van beschrijvingen van een aantal fictieve burgers en hun behoeften, vragen en kenmerken, hebben de onderzoekers de uitvoering van het Wmo-beleid van de drie gemeenten en de effecten van de Wmo in de praktijk geanalyseerd. Het doel van deze exercitie is om de daadwerkelijke, praktische effecten van het beleid vanuit het perspectief de burger in kaart te brengen. Door de theoretische, papieren beschrijvingen van de processen

te toetsen aan de praktijk, krijgen we een verdiepend inzicht in de uitvoering en effecten van het beleid.

De onderzoekers hebben drie casussen geformuleerd en getracht om hierin zoveel mogelijk aspecten van de Wmo te vangen. Hieronder staat per casus kort weergegeven wat de hulpvraag is en aan welke onderzoeksaspecten ze raken. Uitgebreidere casusbeschrijvingen staan in de casusbeschrijvingen in deel B.

Casus	Vraag/probleem	Onderzoeksaspecten
1. Casus A	Oudere alleenstaande vrouw richt zich (voor het eerst) tot de gemeente met een vraag voor vervoersvoorzieningen	wijze van indicatiestelling, één loket, keuzevrijheid burger (aanbieder), om gaan met collectieve voorzieningen, integraliteit indicatiestelling
2. Casus B	'Multiproblem' gezin met ondersteuningsvraag: laag inkomen, werkloosheid, chronisch zieke ouder, kinderen met problemen	integraliteit beleid/ indicatiestelling, gebruikelijke zorg
3. Casus C	Vrouw van middelbare leeftijd met beginnend demeterende man meldt zich bij Wmo-loket met klachten over de door de gemeente geïndiceerde huishoudelijke verzorging	kwaliteitsborging, tevredenheidsonderzoeken, klachtenregeling en -opvolging, visie op en ondersteuning van mantelzorg, respijtzorg

1.4 De onderzoeksmethoden

Het onderzoek bestond uit twee onderzoeksmomenten: de beleidsreconstructie en toetsing van die bevindingen aan de hand van casussen.

1.4.1 Beleidsreconstructie

Voor de beleidsreconstructie hebben de onderzoekers bij iedere gemeente beleidsdocumenten, planning- en controldocumenten, organisatie- en procesbeschrijvingen, prestatiegegevens en aanbestedingsdocumenten (huishoudelijke verzorging) opgevraagd en bestudeerd. Na analyse van deze documenten hebben de onderzoekers interviews gehouden met portefeuillehouders Wmo, beleidsambtenaren Wmo, vertegenwoordigers van organisaties voor mantelzorgers en vrijwilligers en vertegenwoordigers van Wmo-adviesraden. Ook heeft er een groepsinterview plaatsgevonden met raadsleden uit Voorschoten en Wassenaar. Omdat er geen raadsleden uit Oegstgeest bij dit gesprek aanwezig konden zijn, hebben de onderzoekers op een later moment een telefonisch interview gehouden met een raadslid uit Oegstgeest.

De informatie van de documentanalyse en de interviews is voor iedere gemeente verwerkt in een beleidsreconstructie (zie hoofdstuk 2 tot en met 4 van deel B).

1.4.2 Casussen

De beknopte casusbeschrijvingen zijn uitgewerkt tot gedetailleerde casussen met vragen over de stappen die de persoon moet doorlopen. Om de vragen te beantwoorden hebben de onderzoekers diverse telefonische interviews gehouden en voor casus A ook *mystery calls* gepleegd: telefoongesprekken waarin zij zich hebben voorgedaan als dochter van de oudere

dame uit de casus. In die hoedanigheid hebben ze de loketmedewerkers gevraagd om informatie en advies.

Na de *mystery calls* hebben de onderzoekers telefonische interviews gehouden met de coördinatoren van de Wmo-loketten en andere medewerkers van de gemeente, zoals Wmo- en WWB-consulenten. In het gesprek met de coördinatoren van de Wmo-loketten hebben de onderzoekers verteld dat zij op een eerder moment *mystery calls* hebben gepleegd. Hierbij hebben zij de datum, het tijdstip en de naam van de medewerker doorgegeven met wie zij hebben gesproken, zodat een eventuele registratie van het gesprek verwijderd kan worden.

Op grond van de informatie die op deze manier is verzameld, hebben de onderzoekers per casus de stappen aangegeven die een burger moet doorlopen om een antwoord te krijgen op zijn hulpvraag. Dit heeft geresulteerd in de casusbeschrijvingen in hoofdstukken 2 tot en met 4 uit deel B van dit rapport (Deel B is op te vragen bij de secretaris van de Rekenkamercommissie, zie hoofdstuk 1, inleiding).

1.4.3 Vergelijking tussen de gemeenten

In hoofdstuk 5 worden overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten beschreven. De rekenkamercommissie en de onderzoekers hebben getracht het onderzoek in alle drie de gemeenten op eenzelfde wijze uit te voeren om zo een vergelijking mogelijk te maken. Toch is de informatie over individuele gemeenten op bepaalde punten niet vergelijkbaar. Financiële gegevens zijn bijvoorbeeld moeilijk met elkaar te vergelijken omdat het beleid qua opzet als inhoud teveel van elkaar verschilt. Ook in de interviews zijn er per gemeente (en per respondent) andere accenten geweest. Dit is eigen aan semi-gestructureerde interviews die naast de documentstudie een belangrijke basis zijn geweest voor dit rapport. Respondenten konden hun eigen thema's inbrengen. Op hoofdlijnen zijn de bevindingen per gemeente wel vergelijkbaar.

1.5 Leeswijzer

Naast dit inleidende hoofdstuk bevat deel A van het rapport nog vier hoofdstukken. De hoofdstukken 2 tot en met 4 bevatten een concluderende samenvatting en aanbevelingen voor respectievelijk Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen de drie gemeenten, waarbij de aandacht uitgaat naar goede voorbeelden van iedere gemeente.

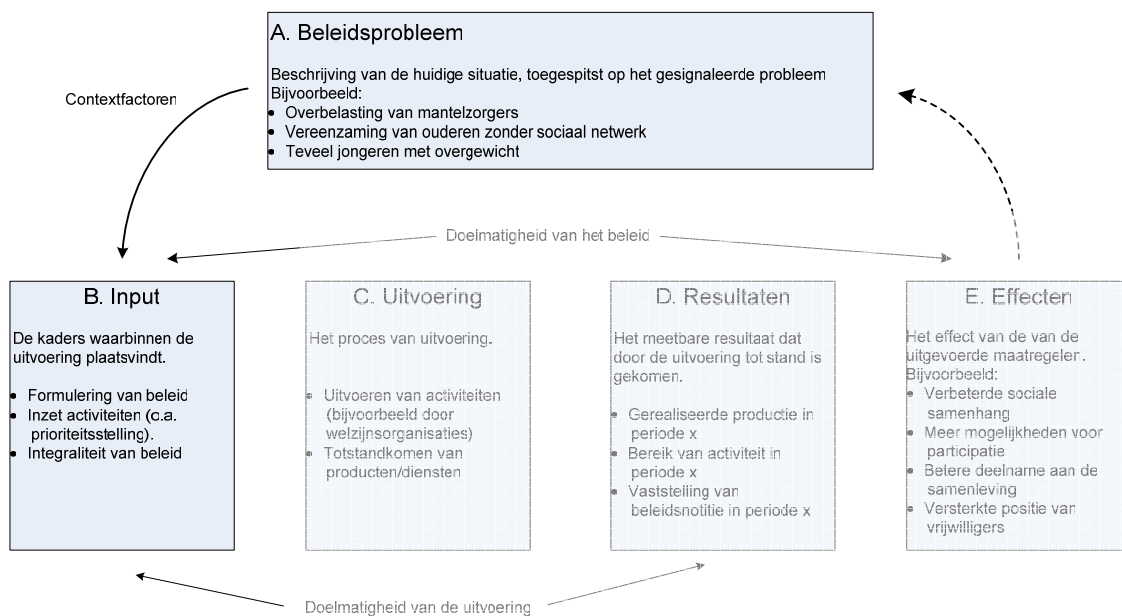
2 Concluderende samenvatting Wassenaar

Dit hoofdstuk bevat een concluderende samenvatting met aanbevelingen voor het Wmo-beleid in de gemeente Wassenaar. Ook worden in dit hoofdstuk de belangrijkste onderzoeksvragen beantwoord.

Paragraaf 2.1 gaat in op de consistentie van het beleid, paragraaf 2.2 op de opzet, de uitvoering, de resultaten en effecten van het Wmo beleid. Vervolgens komt in paragraaf 2.3 aan de orde of de gemeente aan de wettelijke vereisten voldoet. Paragraaf 2.4 gaat in op de rol van de raad. Paragraaf 2.5 bevat een duiding van de bevindingen van de casusstudies. In paragraaf 2.6 staan de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamercommissie op grond van de bevindingen heeft geformuleerd.

2.1 Consistentie van het beleid

2.1.1 Beleidsprobleem en input



Opzet van het Wmo-beleid

Het Wmo beleid van de gemeente Wassenaar is vastgelegd in de nota 'Iedereen doet mee! Meerjarenbeleid Wmo 2007-2010'. Op basis van de drie hoofddoelstellingen in het plan heeft de gemeente Wassenaar drie domeinen gedefinieerd:

- 1 Sterke wijken
- 2 Participatie
- 3 Zorg

Het Wmo-beleid kent een logische opbouw. De domeinen staan centraal in de verdere uitwerking van het beleid. Speerpunten per domein geven aan waar de focus op ligt. Aangegeven is in welk jaar welk speerpunt centraal staat. Het Wmo-beleidsplan 'Iedereen doet

mee' is uitgewerkt in een gelijknamig Organisatiedocument¹, Uitvoeringsplan² en een programmabegroting. Ook is een helder systeem van verantwoording en rapportage uiteengezet (zie ook 2.1.3 resultaten).

Het organisatiedocument en het uitvoeringsplan zijn beide ingedeeld volgens de drie domeinen, voor de programmabegroting geldt dit niet. Deze is ingedeeld op basis van oude wet- en regelgeving, zoals de Wet Voorzieningen Gehandicaptten. In de managementrapportages van 1 januari 2009 en 1 juni 2009 wordt bij de financiële verantwoording van het beleid echter wel de indeling in de drie domeinen gehanteerd.

De keuze voor de domeinen, doelstellingen, speerpunten en de bijbehorende acties is over het algemeen goed beargumenteerd. De argumentatie is vaak in termen van maatschappelijke relevantie. Bijvoorbeeld een omschrijving van het belang voor burgers van een sterke wijk of het belang voor burgers om volwaardig deel uitmaken van een de maatschappij (participatie).

Analyse van het beleidsprobleem

Bij veel van de doelstellingen is echter geen sprake van een duidelijke analyse van lokale problemen, bijvoorbeeld wat de omvang en aard van de problematiek van jonge mantelzorgers is of wat problemen rond zelfredzaamheid zijn. Hier zijn uitzonderingen op, zoals het verrichten van een onderzoek naar de samenstelling van de groep jongeren zonder startkwalificatie. Daarnaast laat de gemeente zich voeden door doelgroepen van beleid. Voorbeelden hiervan zijn de jeugdraad en de Wmo raad. Onduidelijk is echter hoe inzichten vertaald zijn in beleid (formulering, uitvoering en evaluatie). Ook is niet geformuleerd op grond waarvan de gemeente verwacht dat de ingezette activiteiten bijdragen aan een vermindering van het probleem (bijvoorbeeld op grond waarvan men verwacht dat een lokale campagne werkt in het bereiken van jonge mantelzorgers). De keuze van activiteiten geeft de indruk enigszins willekeurig te zijn. Het is niet heel scherp voor welk probleem de ingezette activiteiten een oplossing moeten bieden en of het aannemelijk is dat de ingezette activiteiten daaraan een bijdrage zullen leveren.

Meetbaarheid doelstellingen

Daarnaast zijn de geformuleerde doelstellingen niet altijd meetbaar en heeft de gemeente bijna geen effectindicatoren geformuleerd. Het is dus onduidelijk in hoeverre de ingezette activiteiten hebben bijgedragen aan de vermindering van het probleem.

Hierdoor is het moeilijk om iets te zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid (zie ook de subparagrafen resultaten en effecten). Daarmee is het eveneens lastig om aangrijpingspunten te benoemen om de doelmatigheid en doeltreffendheid te vergroten.

Integraal beleid

Het Wmo-beleidsplan benoemt het belang van samenhang tussen de prestatievelden en met andere aanpalende beleidsterreinen. De gemeente Wassenaar heeft op een heldere wijze voorwaarden geschapen voor integraal beleid (formulering en uitvoering). Het zoeken naar integraliteit is in de gemeente Wassenaar geformaliseerd met onderverdeling in de drie domeinen, de interne verantwoordingsstructuur met beheerders per domein en de

¹ Organisatiedocument 'Iedereen doet mee!', gemeente Wassenaar.

² Uitvoeringsplan 'Iedereen doet mee!'. Werken aan de Wmo in Wassenaar, gemeente Wassenaar.

maandelijkse Wmo bijeenkomsten. Deze beheerders hebben een coördinerende taak en zijn samen met de programmamanager maatschappelijke ondersteuning verantwoordelijk voor de coördinatie, het overleg en de voortgang van binnen domeinen. De beheerders leggen periodiek verantwoording af aan de programmamanager.

Uitgelicht: beleid vrijwilligers en mantelzorgers

Dit onderzoek besteedt specifiek aandacht aan het beleid over vrijwilligers en mantelzorgers. De gemeente Wassenaar heeft een nota Vrijwilligersbeleid¹. In deze nota wordt naar aanleiding van een onderzoek onder instellingen en verenigingen, een vrijwilligersconferentie en het advies van de Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) een voorstel gedaan voor de invulling van het vrijwilligersbeleid. Aan de orde komen achtergronden en uitgangspunten van het vrijwilligersbeleid en de motivatie voor het opstellen van het beleid. In de nota worden geen concreet geformuleerde visie, doelstellingen en effectindicatoren benoemd, maar worden enkele voorstellen gedaan voor het vrijwilligersbeleid. Belangrijke uitgangspunten voor het vrijwilligersbeleid zijn dat het voorwaardenscheppend en stimulerend van aard is, én dat het primaat en de verantwoordelijkheid voor het vrijwilligerswerk primair bij de vrijwilligersorganisaties ligt.

Beantwoording onderzoeksvragen

Is er een logische en consistente relatie tussen doelstellingen, activiteiten en te behalen resultaten?

De keuze voor doelstellingen, speerpunten en acties zijn duidelijk beargumenteerd. De keuze voor activiteiten zijn echter vaak niet gebaseerd op een (probleem)analyse van de bestaande situatie. Het is dan ook niet duidelijk voor welk probleem de activiteiten een oplossing moeten bieden. Meestal zijn er geen effectindicatoren geformuleerd. De relatie tussen doelstellingen, activiteiten en te behalen resultaten is daarmee niet volledig logisch en consistent. Toch heeft Wassenaar hier al wel een goede aanzet toe gedaan door keuzes voor doelstellingen en speerpunten te beargumenteren.

Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan de inzet van middelen en het opzetten van activiteiten?

Zoals hierboven genoemd ontbreekt vaak een probleemanalyse. Daarmee is ook niet altijd duidelijk welke veronderstellingen ten grondslag liggen aan de inzet van middelen en het opzetten van activiteiten.

Heeft de gemeente de gewenste resultaten (doelen) voldoende SMART geformuleerd? En zijn er prestatie-eisen benoemd?

De gemeentelijke doelstellingen zijn wisselend specifiek en meetbaar geformuleerd. Effectindicatoren en prestatie-eisen ontbreken echter.

¹ Nota Vrijwilligersbeleid, Met het oog op de Wassenaarse vrijwilligers, voorwaardenscheppend en stimulerend. Gemeente Wassenaar, april 2001.

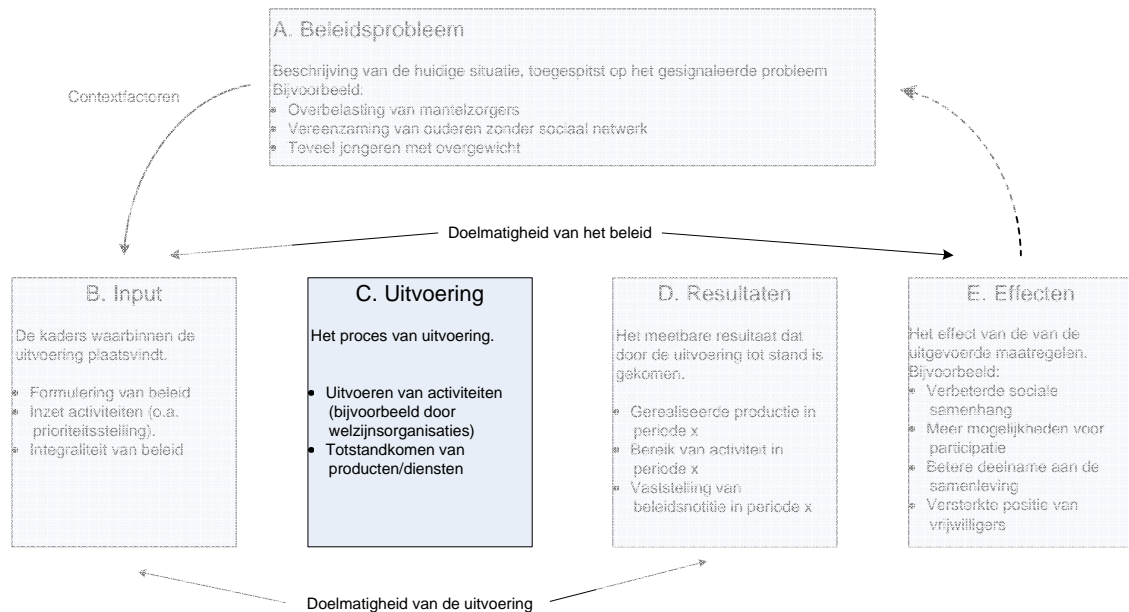
Heeft de gemeente bij het opstellen van het Wmo-beleidsplan voldoende aandacht gegeven aan de integraliteit van beleid?

&

Hoe is de interne kruisbestuiving tussen verschillende beleidssectoren terug te zien in het Wmo beleidsplan?

Deze vragen beantwoorden we gezamenlijk, omdat ze de integraliteit van het beleid betreffen. Door een herijking van het zorg- en welzijnsbeleid met de invoering van de Wmo en de indeling van de Wmo in drie domeinen heeft de gemeente heldere voorwaarden voor een integrale aanpak van de Wmo gecreëerd. Het Wmo-beleidsplan benoemt het belang van samenhang tussen de prestatievelden en tussen de Wmo en andere beleidsvelden

2.1.2 Uitvoering



De indicering en verstrekking van individuele voorzieningen

De gemeente geeft aan dat de verstrekking van huishoudelijke hulp op basis van het Zeeuwse model, en de verstrekking van individuele Wmo-voorzieningen in het algemeen, nu naar wens verloopt. Het Zeeuwse model houdt in dat de gemeente minimale kwaliteitseisen stelt en een maximale prijs waarvoor aanbieders leveren, bepaalt. Aanvankelijk waren er problemen bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp. De gemeente Wassenaar voerde deze aanbesteding uit in samenwerking met drie andere gemeenten. Problemen die speelden waren lange wachttijden voor levering van zorg en kwalitatief goede aanbieders die buiten de aanbesteding vielen wegens een te hoge prijs. Vervolgens is besloten over te stappen op een ander model voor de aanbesteding van huishoudelijke hulp, namelijk het Zeeuwse model. Iedere aanbieder die aan de kwaliteitseisen voldoet en onder de maximale prijs wil leveren, kan een contract krijgen met de gemeente.

Uit dit onderzoek blijkt dat dit model naar tevredenheid van de gemeenten en de burgers functioneert (zie ook resultaten, paragraaf 2.2.2). Uit dit onderzoek is niet bekend of het hanteren van dit model tot hogere kosten voor de huishoudelijke zorg voor de gemeente heeft geleid.

Lokaal Loket Infomaat

Sinds januari 2007 beschikt Wassenaar over het Lokaal Loket Wassenaar 'Infomaat'. Burgers kunnen hier terecht met vragen over advies en ondersteuning op het gebied van wonen, welzijn en zorg. Daarnaast kunnen zij individuele voorzieningen aanvragen. De consulenten van het Lokaal Loket handelen de aanvraag af en zij geven de gemeente een advies inzake de aanvraag. Informatie vragen ze in principe telefonisch op bij de aanvrager. Indien er dan nog onduidelijkheden zijn, vindt er een huisbezoek plaats. De gemeente beoordeelt uiteindelijk de indicatieaanvraag en het advies en stelt een beschikking op. Complexe aanvragen worden beoordeeld door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).

Tabel 2.1 geeft het aantal inwoners, de contacten met het Wmo loket en het aantal aanvragen voor Wmo-voorzieningen in 2009 weer.

Op 1 januari 2009 bedroeg het inwoneraantal van de gemeente Wassenaar 25.816. In 2009 zijn er in totaal 1170 aanvragen voor Wmo-voorzieningen gedaan. Het merendeel hiervan betrof aanvragen voor huishoudelijke hulp (428) en woonvoorzieningen (381). Daarnaast werden er 195 vervoersvoorzieningen en 166 rolstoelvoorzieningen aangevraagd.

Tabel 2.1 Aantal inwoners, klantcontacten en aanvragen voorzieningen

Aantal inwoners per	1 januari 2009	25.816
	1 januari 2010	25.912
Aantal klantcontacten met het Wmo loket	2009	7050
Aantal aanvragen Wmo in 2009	Huishoudelijke hulp	428
	Woonvoorzieningen ¹	381
	Vervoersvoorzieningen ²	195
	Rolstoelvoorzieningen ³	166
	Ondersteunende begeleiding	-
Totaal aantal aanvragen		1170

Bron: gemeente Wassenaar

Regierol van de gemeente

In het meerjarenbeleidsplan geeft de gemeente aan voornamelijk een regierol te hebben. Dit betekent dat de gemeente een grote verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat er in Wassenaar een optimaal leefklimaat bestaat.

In de praktijk betekent dit dat de gemeente verschillende maatschappelijke organisaties subsidieert die de taken van de gemeente uitvoeren. Met uitvoerende organisaties maakt de gemeente productafspraken, die vastliggen in uitvoeringsovereenkomsten. Daarnaast gebruikt de gemeente subsidievoorwaarden om te kunnen sturen.

¹ Woonvoorzieningen betreffen: aanpassingen, trapliften, verhuiskostenvergoedingen en overige.

² Vervoersvoorzieningen betreffen: scootmobiel, vervoersvergoedingen en overige.

³ Rolstoelvoorzieningen betreffen: elektrische rolstoelen, handbewogen rolstoelen en overige.

Afstemming Wmo en AWBZ

In 2009 zijn de functies ondersteunende begeleiding en activerende begeleiding en behandeling teruggebracht tot 2 functies: begeleiding en behandeling. De toegang tot de functies is beperkt: alleen mensen met een matige of zware beperking kunnen aanspraak maken op begeleiding. Voor een beperkte groep mensen die door deze inperking geen ondersteuning meer ontvangen, heeft de gemeente een extra regeling opgenomen in de Wmo-verordening. Burgers die én ernstige problemen ondervinden bij het zelfstandig functioneren, én begeleiding ontvangen op basis van een psychosociale grondslag én niet al opvangen worden door maatschappelijke opvang kunnen aanspraak maken op individuele ondersteunende begeleiding, die kan worden verstrekt in natura of een persoonsgebonden budget. Hiermee heeft de gemeente dus een extra vangnet gecreëerd.

Afstemming vrijwillige en professionele respijtzorg

Mantelzorgers kunnen ontlast worden door het inzetten van respijtzorg: professionele organisaties of vrijwilligers kunnen de zorg tijdelijk overnemen. Het is in de praktijk niet altijd duidelijk wanneer iemand in aanmerking komt voor professionele en wanneer voor vrijwillige respijtzorg. Wassenaar en de andere gemeenten die deelnemen aan de Stichting Rondom Mantelzorg (onder wie Voorschoten) hebben hiernaar in hun gemeente een onderzoek uitgevoerd. Naar aanleiding van de resultaten hebben de gemeenten samen met de zorgkantoren, zorgaanbieders, CIZ en Stichting Rondom Mantelzorg een convenant ontwikkeld om de afstemming tussen beide vormen van respijtzorg te verbeteren. Stichting Rondom Mantelzorg zal dit convenant gaan uitvoeren

Uitgelicht: uitvoering beleid vrijwilligers en mantelzorgers.

De ondersteuning van mantelzorgers wordt verzorgd door twee partijen: Stichting Rondom Mantelzorg (SRM) en de Regionale Mantelzorg Organisatie (RMO). Stichting Rondom Mantelzorg biedt informatie en advies, emotionele steun en begeleiding, educatie en praktische ondersteuning aan mantelzorgers.

Vrijwillige respijtzorg, waarbij de taken van de mantelzorger tijdelijk worden overgenomen door een vrijwilliger, is in Wassenaar ondergebracht bij een derde organisatie: de Stichting Welzijn Ouderen Wassenaar (SWOW). Verder wordt momenteel in samenwerking met zorgkantoren, zorgaanbieders, CIZ en Stichting Rondom Mantelzorg een convenant ontwikkeld om de afstemming tussen vrijwillige en professionele respijtzorg te verbeteren.

De belangrijkste uitvoerder van het gemeentelijk beleid op het gebied van vrijwilligers is de Vrijwilligers Centrale Wassenaar (VCW). De VCW voert die diverse activiteiten, zoals een vacaturebank waarmee wordt bemiddeld tussen vraag en aanbod van vrijwilligers. Een reëlijk nieuwe taak voor de VCW is het project sociale activering, waar bij een coach langdurig werklozen probeert te activeren via vrijwilligerswerk. Hiermee worden enerzijds bestaande vacatures voor vrijwilligers vervuld en anderzijds langdurig werklozen geactiveerd. In dit project is de samenwerking tussen de Wmo en de Wet Werk en Bijstand zichtbaar. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de uitvoering van het gemeentelijke vrijwilligersbeleid naar tevredenheid verloopt. De gemeente stimuleert de samenwerking tussen verschillende partijen die actief zijn op dit gebied. Respondenten van de mantelzorg- en vrijwilligersorganisaties geven aan dat de gemeente dit nog uitdrukkelijker kan doen. Aangegeven wordt dat samenwerkingsinitiatieven voornamelijk vanuit organisaties komen, en dat de gemeente hierin een wat passieve rol heeft. De gemeente Wassenaar zou hierin een actievere rol moeten spelen door te sturen op inhoud en speerpunten in de samenwerking te bepalen.

Als we naar de uitgangspunten kijken die in het beleid zijn geformuleerd, stelt de gemeente duidelijk dat het primaat en de verantwoordelijkheid voor het vrijwilligerswerk primair bij de vrijwilligersorganisaties ligt. De terughoudende opstelling van de gemeente past bij dit uitgangspunt. Het is echter wel van belang dat ook voor vrijwilligersorganisaties duidelijk is dat zij in de visie van de gemeente primair zelf verantwoordelijk en actief moeten zijn in het aangaan van onderlinge samenwerking.

Kwaliteitswaarborgen in uitvoering

De gemeente wordt via jaarverslagen van de thuiszorgorganisatie geïnformeerd over de klachten. Zorgaanbieders hebben klachtenprocedures die voldoen aan de huidige wet- en regelgeving. In principe kunnen klachten bij zorgaanbieders aan de orde komen tijdens de periodieke overleggen met de gemeenten, maar volgens respondenten is het vooralsnog geen gespreksonderwerp geweest.

De indicatiebeschikking zoals verstuurd door de gemeente bevat informatie over de wijze waarop cliënten een klacht kunnen indienen over de kwaliteit van de geleverde hulp bij de thuiszorgorganisaties.

De gemeente heeft zelf ook een bezwaren- en klachtenprocedure. Bezwaren worden gemaakt tegen indicatiebesluiten. Klachten zijn gericht tegen personen, zoals gemeentelijke ambtenaren. De onderstaande tabellen geven een beeld van de klachten in 2009.

Tabel 2.2 Klachten en bezwaren in 2009

Aantal afgewezen aanvragen 2009	Niet bekend
Aantal klachten over Wmo-medewerkers 2009	0
Aantal klachten bij zorgaanbieders	Niet bekend
Aantal bezwaarschriften Wmo 2009	9

Bron: gemeente Wassenaar

Hoeveel aanvragen van de 1197 in 2009 zijn afgewezen is ten tijde van het onderzoek niet bekend. Verder zijn er bij de gemeente geen klachten binnengekomen over Wmo-medewerkers. Onbekend is hoeveel klachten er in totaal zijn ingediend bij de zorgaanbieders. Verder blijkt dat er in 2009 negen bezwaren zijn gemaakt tegen besluiten die op het gebied van de Wmo zijn genomen. Dit is een zeer gering aantal (0,8% van het totaal).

Financiën en personele inzet

Zowel de gemeente als de uitvoerders en Wmo-adviesraad hebben voldoende medewerkers om hun taken uit te voeren.

Voor wat betreft de financiën: in de tabel op de volgende pagina staan de begrote kosten en resultaten voor het programma Maatschappelijke ondersteuning.

Wassenaar heeft een 'schommelfonds' om (onverwachte) tegenvallers binnen de begroting Maatschappelijke ondersteuning op te vangen. Wanneer uitgaven voor maatschappelijke ondersteuning ten opzicht van de begroting meevallen, dan wordt het positieve saldo in dit schommelfonds gestort. Deze financiële reserve bevat jaarlijks €227.000. De voorzieningen (prestatieveld 6) vormen net als bij andere gemeenten het grootste financiële risico voor Wassenaar vanwege het open einde van het budget.

Tabel 2.3 Ramingen, begrotingen en jaarrekening 2009, in euro's

Programma Maatschappelijke Ondersteuning	
Begroting Programmabegroting 2009	€8.188.000
Begroting Programmarekening voor wijziging 2009	€8.188.000
Begroting Programmarekening na wijziging 2009	€8.655.000
Jaarrekening 2009	€8.008.000

De begroting en realisatie specifiek voor de individuele voorzieningen van de Wmo staan in tabel 2.4.

Tabel 2.4 Kosten individuele voorzieningen 2009

Programmabegroting	Begrote kosten	Realisatie	Verschil
Huishoudelijke hulp	€ 2.217.000	€ 2.094.291	€ 122.709
Woningaanpassingen	€ 650.000	€ 628.761	€ 21.239
Zich verplaatsen in en om de woning	€ 355.000	€ 366.264	-€ 11.264
Vervoersvoorzieningen	€ 740.000	€ 698.064	€ 41.936
Sociale verbanden aangaan/ondersteuning	€ 40.000	€ 18.620	€ 21.380

De conclusie is dat de uitgaven voor het programma maatschappelijke ondersteuning ruim binnen de begroting zijn gebleven. Tevens zijn de middelen voor de uitvoering van het Wmo beleid tot nu toe toereikend. Met het schommelfonds zijn risico's afgedekt.

Zijn randvoorwaarden gecreëerd om goede uitvoering mogelijk te maken?

&

Hoe heeft de gemeente regieverantwoordelijkheden op zich genomen?

Deze vragen beantwoorden we samen, omdat de keuze van de gemeente voor een regierol en de invulling daarvan een randvoorwaarde vormt voor een goede uitvoering.

De gemeente ziet voor zichzelf een regierol bij de uitvoering van de Wmo en stuurt door middel van productafspraken en subsidievoorwaarden. Ook heeft de gemeente in diverse documenten taken en verantwoordelijkheden vastgelegd. Hiermee zijn binnen de gemeente randvoorwaarden gecreëerd voor een goede uitvoering. Het is echter wel essentieel dat ook externe partijen op de hoogte zijn van welke mate van eigen initiatief van hen wordt verwacht.

Hoe heeft de gemeente de samenhang tussen de verschillende voorzieningen en aanbod op lokaal niveau vormgegeven?

In de Wmo-verordening staan de voorzieningen genoemd die Wassenaar aanbiedt: hulp bij het huishouden, vervoersvoorzieningen, rolstoelvoorzieningen en woonvoorzieningen. Deze voorzieningen zijn goed op elkaar afgestemd. In Wassenaar ligt, net als bij andere gemeenten, het primaat bij collectieve voorzieningen: als een burger hiervan gebruik kan maken, kan hij geen aanspraak maken op een individuele voorziening. Zo kan een persoon die nog gebruik kan maken van het openbaar vervoer geen beroep doen op een individuele vervoersvoorziening.

Heeft de gemeente voor samenhang in de toegang tot de verschillende stelsels zorg gedragen,?

Wassenaar heeft Wmo-loket "Infomaat" waar burgers terecht kunnen voor beantwoording van vragen over het Wmo-aanbod in de gemeente en het indienen van aanvragen voor voorzieningen. Hierbij wordt ook op andere problemen en hulpvragen gelet dan de vraag waarmee een persoon komt. Als iemand bijvoorbeeld komt met vragen over hulp in het huishouden, zullen

adviseurs en consultants ook nagaan of de persoon ook geen woningaanpassing nodig heeft.

Heeft de gemeente beleid en infrastructuur ontwikkeld op lokaal niveau, gericht op het ontwikkelen van omstandigheden die mensen ertoe uitnodigen en stimuleren mantelzorg en/of vrijwillige inzet te bieden?

De gemeente heeft een degelijke infrastructuur om vrijwilligerswerk en ondersteuning van mantelzorgers te stimuleren. Vanuit deze infrastructuur wordt informatie en advies, emotionele steun en begeleiding, educatie en praktische ondersteuning aan mantelzorgers geboden. Verder wordt vrijwillige respijtzorg geboden en is Wassenaar een van de ondertekenaars van het convenant over afstemming tussen vrijwillige en professionele respijtzorg. Ook heeft de gemeente een vacaturebank met vrijwilligersvacatures.

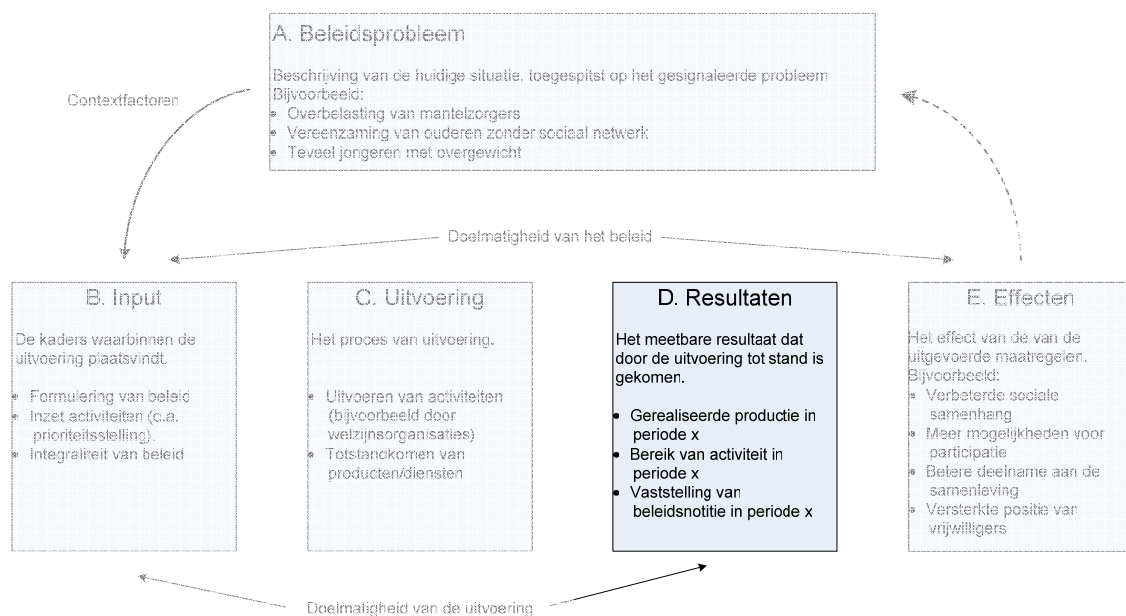
Stemt de gemeente de professionele zorg en ondersteuning enerzijds, en de mantelzorg anderzijds op elkaar af?

Wassenaar is een van de ondertekenaars van het convenant over afstemming tussen vrijwillige en professionele respijtzorg.

Zijn er maatregelen die de kwaliteit van het Wmo-beleid moeten borgen?

De gemeente wordt via jaarverslagen van de thuiszorgorganisatie geïnformeerd over de klachten. Het aantal klachten echter niet bekend bij de gemeente. De gemeente heeft ook een bezwaren- en klachtenprocedure.

2.1.3 Resultaten



In paragraaf 2.1 *Beleidsprobleem en input*, merkten wij al op dat ambities doelstellingen over het algemeen niet specifiek en meetbaar zijn geformuleerd en dat de relatie tussen activiteiten en het op te lossen probleem vaak niet helder is. Speerpunten en activiteiten zijn op zichzelf vaak wel meetbaar en specifiek geformuleerd. Dit maakt het dus goed mo-

gelijk om de resultaten (in termen van gerealiseerde activiteiten) te monitoren. De gemeente doet dit door de door haar gefinancierde activiteiten bij maatschappelijke organisaties te volgen. Dit doet ze door middel van voortgangsgesprekken met grote organisaties en overleg met aanbieders van huishoudelijke hulp. Dienstverlening van deze zorgaanbieders wordt tweemaal per jaar gemonitord. Ook ontvangt de gemeente jaarlijks accountantrapporten van de grote organisaties en van kleinere organisaties jaarverslagen en financiële verslagen .

De gemeente heeft een duidelijke interne structuur voor de verantwoording over de uitvoering en de behaalde resultaten. Voor het Wmo-beleid bestaat een specifieke verantwoordingsstructuur die is beschreven in het organisatiedocument 'Iedereen doet mee!'. Dit document bevat een uitwerking van de programmaorganisatie van maatschappelijke ondersteuning.

Naast het verzamelen van verantwoordingsgegevens werkt de gemeente ook mee aan het onderzoek 'Waar staat je gemeente'. Dit is initiatief van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) waarmee gemeenten hun prestaties op diverse beleidsterreinen met elkaar kunnen vergelijken.

De gemeente Wassenaar geeft aan dat men zich bij invoering van de Wmo ten eerste heeft gericht op het domein zorg. Uitgangspunt hierbij was dat burgers niets (negatiefs) mochten merken van de overheveling van taken naar de Wmo. In de jaren 2007 en 2008 lag de focus sterk op de beleidsactiviteiten op het domein zorg, zoals de oprichting van het Lokaal Loket Infomaat en de aanbesteding van de huishoudelijke hulp. In 2009 was er meer aandacht voor de projecten in het domein participatie. Momenteel zet de gemeente sterker in op projecten in het domein prettige buurten.

De uitvoering van het Wmo-beleid wat betreft huishoudelijke hulp, de woon- en vervoersvoorzieningen, verloopt naar verwachting. Op een aantal projecten na, zoals het vaststellen van bepaalde nota's, zijn volgens de gemeente de projecten uit het uitvoeringsprogramma volgens planning afgerond. Aangegeven wordt dat de beleidsdoelstellingen zoals opgenomen in het meerjarenbeleidsplan 2007-2010 voor de drie domeinen hierdoor grotendeels zijn gerealiseerd.

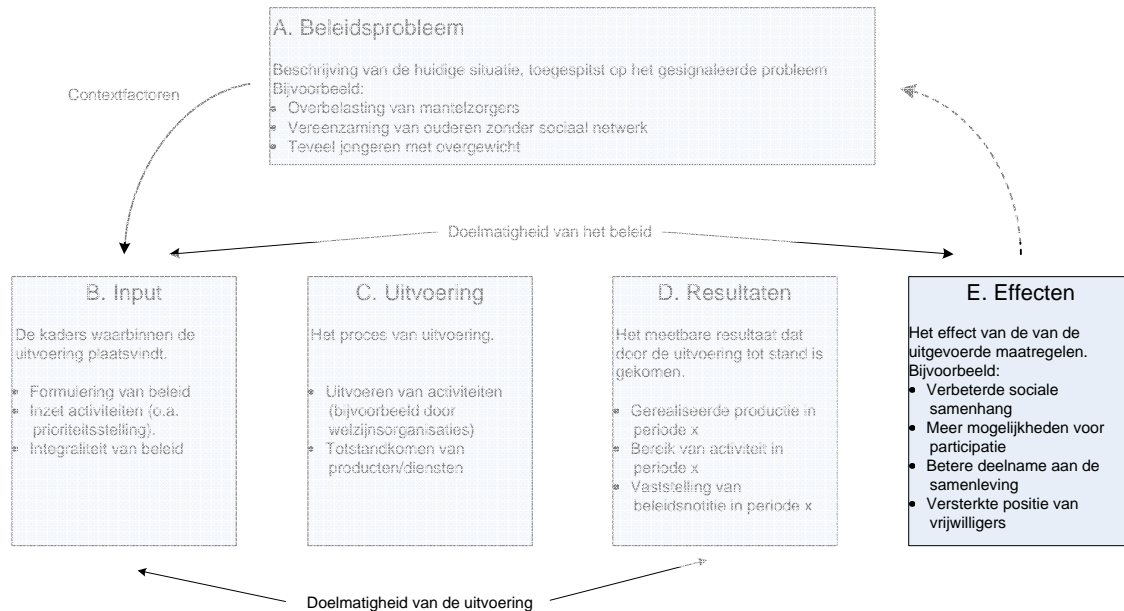
Heeft de gemeente toetsbare en uniforme prestatieafspraken gemaakt, bijvoorbeeld in een communicatieplan?

De gemeente heeft speerpunten en activiteiten in de meeste gevallen concreet geformuleerd, waardoor het mogelijk is om na te gaan in hoeverre ze zijn gerealiseerd.

Op welke wijze vindt de verantwoording plaats van de gewenste resultaten (beleidsdoelen)

Verantwoording vindt plaats via de regulier planning- en controlcyclus. Verder heeft het Wmo-beleid zijn eigen verantwoordingsstructuur, beschreven in het organisatiedocument 'Iedereen doet mee'. Ook werkt de gemeente mee aan het onderzoek 'Waar staat je gemeente' van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING)

2.1.4 Effecten



De *effecten* van het beleid vormen de laatste schakel in de cyclus. De effecten van het beleid zijn de optelsom van alle resultaten. Als het beleid goed gefunctioneerd heeft, is het effect van het beleid een vermindering van het beleidsprobleem. Als dat zo is, is het beleid *doeltreffend* geweest. Bij de *doelmatigheid* wordt in kaart gebracht of de resultaten en effecten zijn bereikt tegen de laagst mogelijke kosten of meer effecten hadden kunnen worden bereikt met dezelfde kosten.

In feite is niet goed vast te stellen wat de effecten zijn van het Wmo-beleid van Wassenaar, omdat er geen duidelijke vaststelling van het probleem heeft plaatsgevonden. Een voorbeeld: als niet helder is wat de aard en de omvang van de problematiek is bij jonge mantelzorgers in de gemeente Wassenaar, is ook niet duidelijk wat de bijdrage van het beleid is aan het verminderen van het probleem. Er is dus weinig zicht op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.

Dit betekent natuurlijk niet dat de activiteiten op zichzelf geen effect hebben en dat er helemaal geen zicht is op effecten. Indirect valt bijvoorbeeld uit het klanttevredenheidsonderzoek¹ af te leiden of voorzieningen aansluiten op behoeften en burgers en daarmee helpen om de zelfredzaamheid te vergroten. Het blijkt dat cliënten in Wassenaar over het algemeen tevreden zijn over de aangeboden voorzieningen in Wassenaar. De aanvraagprocedure voor een voorziening wordt door cliënten gemiddeld met een 7,3 beoordeeld. De hulp in het huishouden wordt gemiddeld met een 7,8 beoordeeld. De grote meerderheid (89%) is tevreden over de keuzemogelijkheden tussen aanbieders van huishoudelijke hulp. De overige voorzieningen (rolstoelen, scootmobielen en woonvoorzieningen) worden met een rapportcijfer 7,7 beoordeeld.

¹ Rapport Tevredenheid Cliënten Wmo Wassenaar, SGBO 2008.

Zijn de gewenste resultaten (doelen) en prestatie-eisen bereikt?

Van concrete activiteiten en speerpunten (zie: resultaten) is na te gaan of ze zijn gerealiseerd. Door het ontbreken van een duidelijk verband tussen activiteiten en speerpunten/doelstellingen (waarom draagt een activiteit bij aan het realiseren van een doelstelling) is het niet goed vast te stellen wat de effecten zijn van het Wmo-beleid. Wel kan uit het klanttevredenheidsonderzoek worden afgeleid dat voorzieningen (prestatieveld 6) goed aansluiten op behoeften van burgers en daarmee hun zelfredzaamheid wordt vergroot. Voor de overige velden is het echter niet mogelijk om een uitspraak te doen over effecten.

2.2 Wettelijke vereisten

2.2.1 Eisen aan het beleidsplan

Het geformuleerde beleid voldoet aan de wettelijke eisen die de Wmo (art. 3) aan het Wmo-beleidsplan stelt.

Het beleidsplan voldoet op de volgende punten aan de eisen van de wet:

- het plan beschrijft de hoofdzaken van het te voeren beleid
- het plan bevat een opsomming van de acties die zullen worden ondernomen in de bestreken periode
- het plan benoemt de doelstellingen op de verschillende prestatievelden (vanuit de drie domeinen is in het beleidsplan een duidelijke koppeling gelegd naar de prestatievelden).
- het plan benoemt maatregelen om de kwaliteit van uitvoering van het beleid te waarborgen.
- er is benoemd welke maatregelen genomen zijn om keuzevrijheid te bieden aan burgers die gebruik maken van ondersteunende voorzieningen;
- In mindere mate zijn de kleine doelgroepen behandeld.

2.2.2 Jaarlijkse verantwoordingsplicht gemeente

Gemeenten zijn bij de ministeriële regeling verplicht jaarlijks voor 1 juli een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren onder inwoners én een overzicht te geven van de prestaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, beide over het voorgaande jaar. Het onderzoek en overzicht moeten worden gepubliceerd en aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) worden aangeboden¹. De gemeente Wassenaar voldoet aan deze verplichtingen.

2.2.3 Wmo-raad

Volgens artikel 11 van de Wmo moeten gemeenten burgers betrekken bij de voorbereiding van beleid². Burgers mogen ook zelfstandig voorstellen doen over maatschappelijke onder-

¹ Artikel 9, eerste en tweede lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

² Naast participeren in het beleidsproces is het doel van burgerparticipatie in de Wmo ook gericht op maatschappelijke deelname (Memorie van Toelichting, 2005).

steuning. De gemeente moet er op letten dat ook kwetsbare groepen bij beleidsvoorbereiding worden betrokken. Artikel 12 verplicht gemeenten om over voorgenomen beleid advies te vragen aan gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties aan de vraagkant van de Wmo. Met deze verplichting voor ogen hebben veel gemeenten een Wmo-raad (ook wel Wmo-platform, Wmo-adviesorgaan genoemd) opgericht (SCP, 2008). Wassenaar heeft een Wmo-adviesraad. De adviesraad geeft zowel gevraagde als ongevroegde adviezen aan het college. Op dit moment bestaat de Wmo-adviesraad uit 8 leden en de voorzitter. De adviesraad geeft aan dat het adviseren van de gemeente en het bijdragen aan de ontwikkeling van het Wmo-beleid goed verloopt. De contacten tussen de gemeente en de Wmo-adviesraad verlopen goed en de adviesraad voelt zich ondersteund door de gemeente.

Heeft de gemeente in haar Wmo-plan aandacht besteed aan de keuzevrijheid van de burger?

In het beleidsplan zijn de maatregelen benoemd die keuzevrijheid moeten bieden aan burgers. Inwoners van Wassenaar kunnen bijvoorbeeld bij hulp in het huishouden vrij kiezen tussen alle aanbieders die een overeenkomst hebben gesloten met de gemeente.

Heeft de gemeente de jaarlijkse verantwoordingsplicht over prestaties van de Wmo (aanbod en prestaties van zorg en voorzieningen) richting burger en lokale actoren zodanig vormgegeven dat mag worden verwacht dat deze tijdig gepubliceerd kunnen worden?

Wassenaar voert jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uit en dient dit voor 1 juli van ieder jaar in bij het ministerie van VWS. Het rapport is openbaar. De gemeente voldoet hiermee aan de verantwoordingsplicht.

2.3 De raad

2.3.1 Verantwoording aan de raad

Verantwoording aan de raad vindt plaats via de reguliere begrotingscyclus. De verantwoording in de programmabegrotingen en programmarekeningen vindt plaats op basis van de drie W-vragen (Wat hebben we bereikt? Wat hebben we ervoor gedaan? Wat heeft het gekost?). De raadsleden geven aan dat de verantwoording vanuit de ambtelijke organisatie over de uitvoering van het Wmo-beleid tijdig en volledig is. Ook sluit de verantwoordingsinformatie (zoals maraps) volgens hen aan bij de beleidsdoelen zoals vermeld in het Wmo-beleidsplan.

Naast de formele verantwoording via de begrotingscyclus heeft de raad een maandelijks overleg met de wethouder aangezien de raad de Wmo een erg belangrijk onderwerp vindt.

2.3.2 Kaderstellende rol

De verantwoordingsinformatie sluit volgens de raadsleden aan op de beleidsdoelen en de raadsleden geven aan zicht te hebben op de financiële risico's Wmo. Hierdoor kan de raad zijn kaderstellende rol goed vervullen en kan de raad tijdig bijsturen op de uitvoering van

de Wmo. Aangezien landelijke wijzigingen het overzicht over de Wmo gelden niet bevordert en Wmo-gelden niet altijd als zodanig geormerkt zijn, blijft het wel van belang, zo geven de raadsleden zelf aan, scherp te blijven op de verantwoordingsinformatie.

2.3.3 Financiën

De gemeenteraadsleden geven aan bij de start van de Wmo op de hoogte te zijn van het bedrag dat beschikbaar was voor de Wmo (0-situatie). Het feit dat niet alle Wmo-gelden als zodanig geormerkt zijn, zorgt ervoor dat de raadsleden de verantwoording vanuit de ambtelijke organisatie nauwkeurig dienen te volgen.

Op welke wijze vindt de verantwoording plaats van de gewenste resultaten (beleidsdoelen)

Dit vindt tijdig en duidelijk plaats via de reguliere begrotingscyclus. Ook heeft de raad maandelijks overleg met de wethouder over de Wmo.

Sluit de verantwoording over de resultaten aan op de in de vigerende Beleidsnota vermelde beleidsdoelen?

De programmabegroting en de jaarrekening hebben een andere indeling dan de Beleidsnota. Wel bevatten deze documenten een programma Maatschappelijke Ondersteuning met daarin doelstellingen en resultaten binnen dit programma. Dit programma omvat meer dan alleen de Wmo.

Is er een systeem van monitoren ingebouwd waardoor tijdige (bij)sturing door de raad mogelijk is?

Bijsturing is mogelijk door middel van tussentijdse verantwoordingsdocumenten zoals maraps, buraps, de voorjaarsnota en najaarsnota. De verantwoordingsinformatie sluit volgens de raadsleden aan op de beleidsdoelen en de raadsleden geven aan zicht te hebben op de financiële risico's Wmo. Hierdoor kan de raad zijn kaderstellende rol goed vervullen en kan de raad tijdig bijsturen op de uitvoering van de Wmo. Aangezien landelijke wijzigingen het overzicht over de Wmo gelden niet bevordert en Wmo-gelden niet altijd als zodanig geormerkt zijn, blijft het wel van belang, zo geven de raadsleden zelf aan, scherp te blijven op de verantwoordingsinformatie.

Hebben de gemeenteraden inzicht in het budget en de ontwikkeling van de kosten van de voorzieningen en inspanningen op de verschillende prestatievelen?

De gemeenteraadsleden geven aan bij de start van de Wmo op de hoogte te zijn van het bedrag dat beschikbaar was voor de Wmo (0-situatie). Het feit dat niet alle Wmo-gelden als zodanig geormerkt zijn, zorgt ervoor dat de raadsleden de verantwoording vanuit de ambtelijke organisatie nauwkeurig dienen te volgen.

Wat zijn de financiële risico's en onzekerheden en hoe gaat de gemeente die beheersen?

Het grootste financiële risico wordt gevormd door de voorzieningen, omdat dit een open einde budget betreft. De gemeente heeft een 'schoffelfonds' om eventuele tegenvallers op te vangen. Positieve resultaten van het programma Maatschappelijke Ondersteuning worden in dit fonds gestort.

2.4 Burgers en het Wmo-beleid

In de drie voorgaande paragrafen zijn de vragen over de beleidscyclus en de consistentie tussen de verschillende onderdelen ervan beantwoord. In deze paragraaf beantwoorden we de tweede hoofdvraag van dit onderzoek: wat merkt de burger nu daadwerkelijk van drie jaar Wmo-beleid? Hiervoor putten we uit verschillende bronnen: gemeentelijke beleidsdocumenten, interviews, cliënttevredenheidsonderzoeken en een casusstudie

De casusstudie

Door middel van drie fictieve casussen hebben we een beeld geprobeerd te geven van wat burgers merken van de Wmo. Voor de inhoud van de casussen verwijzen we naar de zesde paragraaf van de hoofdstukken over de individuele gemeenten.

De casussen hebben we voorgelegd aan verschillende medewerkers van de gemeente. Ook hebben we voor één casus een *mystery call* gepleegd: een gesprek waarin de onderzoekers zich hebben voorgedaan als klant van het loket.

Wat merken de burgers?

Het Lokaal Loket Infomaat vormt het belangrijkste aanspreekpunt over de Wmo voor burgers. Ze kunnen er terecht voor vragen en het aanvragen van voorzieningen. Uit de casusstudie komt naar voren dat de medewerkers van het loket aandacht hebben voor meer dan alleen de vragen of problemen waarmee burgers zich melden. Bij aanvragen voor voorzieningen gaan ze na of er nog meer ondersteuning noodzakelijk is dan de ondersteuning die wordt aangevraagd. Ze benaderen informatieverzoeken en aanvragen die de Wmo betreffen integraal. Burgers kunnen echter niet bij het loket terecht voor informatieverzoeken of aanvragen die andere beleidsvelden betreffen, bijvoorbeeld de Wet werk en bijstand (WWB). Hiervoor worden mensen verwezen naar andere organisaties.

Burgers hebben ook door middel van voorzieningen, en dan in het bijzonder huishoudelijke hulp, te maken met de Wmo. Voor veel mensen zijn voorzieningen synoniem met de Wmo. Burgers in Wassenaar hebben een grote vrijheid in de keuze van aanbieders van huishoudelijke hulp. Ze zijn vrij om te kiezen uit alle aanbieders met wie de gemeente een contract heeft. Uit de cliënttevredenheidsonderzoeken blijkt ook dat burgers over het algemeen tevreden zijn met de voorzieningen en de aanvraagprocedure, en dat 89% tevreden is over de keuzemogelijkheden tussen aanbieders van huishoudelijke hulp.

2.5 Aanbevelingen

Verbeter het inzicht in de maatschappelijke effecten van het beleid

- Leg in een volgend beleidsplan duidelijker het verband tussen het beleidsprobleem, doelstellingen en activiteiten: waarom is het de verwachting dat een activiteit bijdraagt aan het bereiken van een doelstelling en daarmee aan het oplossen of verminderen van een probleem? Geef hiervoor een duidelijke en concrete probleemanalyse van de situatie.
- Formuleer heldere en meetbare effectindicatoren. Ook hier is het noodzakelijk dat er een duidelijk verband is tussen de indicatoren en de te bereiken effecten.

- Creëer daarmee meer zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Juist in een periode van toenemende schaarste is het van publiek belang om beter inzicht te verkrijgen en daarmee middelen (voor de burger) zo goed mogelijk in te zetten.

Verbeter het inzicht in de kosten van de Wmo

- Geef in de programmabegroting duidelijk aan wat de kosten van de Wmo zijn. Dit kan door middel van het opnemen van een apart programma Wmo in de programmabegroting, maar ook door een nieuwe paragraaf Wmo in de programmabegroting. Voor een voorbeeld van aparte paragraaf Wmo zie de programmabegroting van de gemeente Teylingen.

Maak duidelijke afspraken met uitvoerende organisaties over onderlinge samenwerking

- Organisaties geven aan dat het initiatief voor samenwerking meestal afkomstig is van de organisaties zelf. Zij uiten de wens dat de gemeente samenwerking actiever stimuleert dan nu het geval is. Het uitgangspunt in het gemeentebestuur is dat organisaties primair zelf verantwoordelijk zijn voor onderlinge samenwerking. Het is van belang dat helder is wat organisaties van de gemeente kunnen verwachten in het stimuleren van onderlinge samenwerking.

Zorg voor een bredere monitoring van de kwaliteit van voorzieningen

- De kwaliteit van voorzieningen wordt nu met name gemonitord via het klanttevredenheidsonderzoek. Ingediende klachten bij aanbieders en bij de gemeente vormen echter ook een belangrijke bron. Daarnaast kunnen cliëntenraden van zorgaanbieders ook informatie geven over de kwaliteit van de dienstverlening.

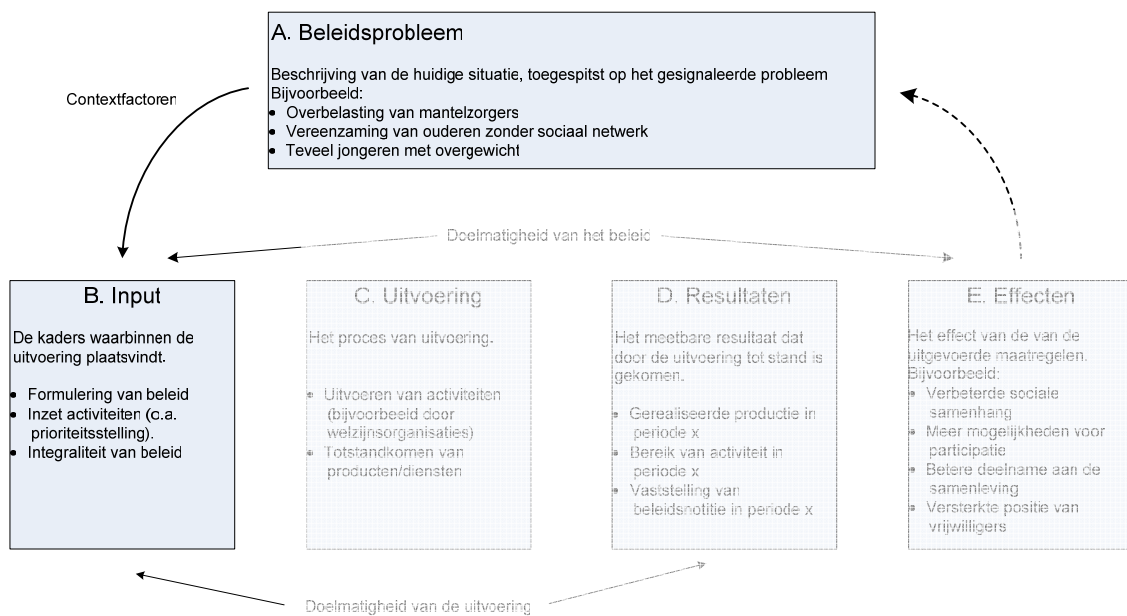
3 Concluderende samenvatting Voorschoten

Dit hoofdstuk bevat een concluderende samenvatting met aanbevelingen voor het Wmo-beleid in de gemeente Voorschoten. Ook worden in dit hoofdstuk de belangrijkste onderzoeksvragen expliciet beantwoord.

Paragraaf 3.1 gaat in op de consistentie van het beleid, paragraaf 3.2 op de wettelijke vereisten waaraan het gemeentelijke Wmo-beleid moet voldoen, paragraaf 3.3 op de rol van de raad. Paragraaf 3.4 bevat een duiding van de bevindingen van de casusstudies. In paragraaf 3.5 staan de aanbevelingen en conclusies die de Rekenkamercommissie op grond van de bevindingen heeft geformuleerd.

3.1 Consistentie van het beleid

3.1.1 Beleidsprobleem en input



Opzet van het Wmo-beleid

Het Wmo-beleid van de gemeente Voorschoten is vastgelegd in het Beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning 2008 – 2011. Het beleidsplan is verder uitgewerkt in acht deelnota's, waarvan enkele ouder zijn dan het Wmo-beleidsplan.

In het beleidsplan heeft de gemeente de uitgangspunten van het Wmo-beleid benoemd:

- preventie
- handhaving van het voorzieningenniveau
- handhaving kwaliteit en kwantiteit van zorg
- burgerparticipatie
- een actieve houding ten aanzien van mantelzorgers

- Rijnstreek/Rijnland (waar Voorschoten deel van uitmaakt, *red.*) moet een levensloopbestendige regio worden¹

Bij het opstellen van het beleidsplan is de gemeente uitgegaan van de leefgebiedentheorie die is ontwikkeld door de gemeente Den Haag. Dit betekent dat de gemeente haar dienstverlening wil inrichten op zes leefgebieden om zo deelname aan het maatschappelijk verkeer mogelijk te maken:

- oriëntatie (inzicht in vaardigheden, wensen en mogelijkheden)
- sociale vaardigheden
- geld
- taal
- gezondheid
- psychosociale omstandigheden

Analyse van het beleidsprobleem

In zijn opbouw volgt het Wmo-beleidsplan de prestatievelden van de Wmo. Ieder prestatieveld bevat een schets van de context (wat houdt het prestatieveld in, wat zijn de uitgangspunten van de gemeente, wat is er al gerealiseerd), een opsomming van betrokken partijen, doelstellingen en een budget. Hoewel de gemeente zegt uit te gaan van de leefgebiedentheorie is echter niet duidelijk hoe deze theorie de keuze voor doelstellingen en activiteiten heeft beïnvloed. Ook wordt niet duidelijk gemaakt wat het verband is tussen de activiteiten en de doelstellingen: hoe moeten de activiteiten leiden tot het realiseren van de doelstellingen. Op deelnota niveau is in een aantal gevallen wel sprake van een probleem-analyse. In het jaarplan mantelzorgondersteuning 2009 staat bijvoorbeeld een inschatting van zwaarbelaste mantelzorgers en worden activiteiten en doelen genoemd om deze groep beter te bereiken en ondersteunen.

Meetbaarheid van doelstellingen

De doelstellingen van het Wmo-beleidsplan zijn geformuleerd als algemene ambities, die niet specifiek en meetbaar zijn geformuleerd. Effectindicatoren zijn er niet. Ook de activiteiten zijn veelal niet concreet geformuleerd en de keuze van activiteiten wordt niet gemotiveerd. Er is geen duidelijk verband tussen doelstellingen en de activiteiten en de haalbaarheid verschilt sterk per activiteit.

De kwaliteit van de deelnota's is verschillend. In het algemeen geven ze alle acht duidelijk aan wat de relatie is tussen de doelstellingen en voorgaand en aanpalend beleid en geven ze een analyse van de lokale situatie. Het verschil zit voornamelijk in de formulering van doelstellingen en activiteiten. Enkele nota's hebben concrete, meetbare en specifiek geformuleerde doelstellingen. De nota Gezondheidszorg heeft als enige nota ook duidelijke effectindicatoren. Andere nota's bevatten echter minder duidelijke doelstellingen. Net als het Wmo-beleidsplan zijn de doelstellingen en activiteiten in deze nota's niet concreet en is het verband tussen doelstellingen en activiteiten niet duidelijk. Voor alle nota's geldt dat een duidelijke link met het Wmo-beleidsplan ontbreekt. Dit geldt zowel voor doelstellingen als activiteiten.

Het bovenstaande beeld gaat ook op voor de doelstellingen uit de programmabegrotingen: ze zijn algemeen geformuleerd in termen van ambities en aandachtspunten. Dit alles maakt

¹ Beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning 2008 – 2011, p.8.

het niet mogelijk om een afgewogen oordeel te geven over de consistentie tussen de beleidsdoelen en activiteiten op de verschillende niveaus.

Integraal beleid

Het is duidelijk dat Voorschoten zich bewust is van mogelijke kruisbestuivingen tussen de prestatievelden onderling en tussen de Wmo en ander beleid. In het Wmo-beleidsplan wordt aandacht besteed aan deze samenhang en in elke deelnota is expliciet aangegeven wat de relatie is met de prestatievelden van het Wmo-beleid en ander gemeentelijk, landelijk en soms ook regionaal beleid. Dit komt ook tot uitdrukking in de wijze waarop vorm is gegeven aan de deelnota's: ze vormen geen directe uitwerking van de losse prestatievelden, maar gaan uit van beleidsproblemen die meerdere beleidsvelden (waaronder de Wmo) overlappen.

Uitgelicht: beleid vrijwilligers en mantelzorgers

Het Wmo-beleidsplan geeft als doelstellingen voor prestatieveld 4, ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers:

- het ondersteunen en het voorkomen van uitval en belasting van de mantelzorger
- het werven van nieuwe vrijwilligers en het waarderen en behouden van de huidige vrijwilligers

De doelstellingen zijn verder uitgewerkt in de deelnota Vrijwilligersbeleid en het jaarplan 2009 van de Stichting Rndom Mantelzorg. De nota Vrijwilligersbeleid is algemeen van aard en bevat geen concrete doelstellingen. Een van de interviewrespondenten formuleerde het als een stuk met veel open deuren. Het jaarplan van de Stichting Rndom Mantelzorg is daarentegen een stuk concreter. De doelstelling van de Stichting is om in 2012 de hele potentiële groep mantelzorgers (316 personen) te hebben bereikt met preventie, informatie en/of individuele en systeemgerichte ondersteuning. Deze doelstelling lijkt weinig realistisch en in het plan wordt ook niet onderbouwd waarom deze doelstelling haalbaar zou zijn. Wel is er een logisch verband tussen de doelstelling en de genoemde activiteiten. In het jaarplan wordt aangegeven dat de Stichting onder meer jongere en allochtone mantelzorgers wil bereiken, maar er staat niet hoe de Stichting dit wil doen.

Is er een logische en consistente relatie tussen doelstellingen, activiteiten en te behalen resultaten?

De doelstellingen uit het Wmo-beleidsplan en uit de programmabegrotingen zijn algemeen geformuleerd in ambities en aandachtspunten. De doelstellingen en activiteiten uit de deelnota's zijn concreter geformuleerd maar bevatten geen duidelijk verband met het Wmo-beleidsplan. Door de algemene formulering van doelstellingen is het niet mogelijk om een afgewogen oordeel te geven over consistentie tussen de doelstellingen.

Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan de inzet van middelen en het opzetten van activiteiten?

De gemeente schrijft in het Wmo-beleidsplan voor het Wmo-beleid uit te zijn gegaan van de leefgebiedentheorie van de gemeente Den Haag: deelname aan het maatschappelijk verkeer kan pas als een persoon deel kan nemen op zes leefgebieden. In het beleidsplan wordt echter niet duidelijk hoe deze theorie vertaald is in doelstellingen en activiteiten.

**Heeft de gemeente de gewenste resultaten (doelen) voldoende SMART geformuleerd?
En zijn er prestatie-eisen benoemd?**

De doelstellingen in het Wmo-beleidsplan en in de programmabegroting zijn niet specifiek en meetbaar, maar juist in algemene ambities en aandachtspunten geformuleerd. Er zijn geen indicatoren geformuleerd.

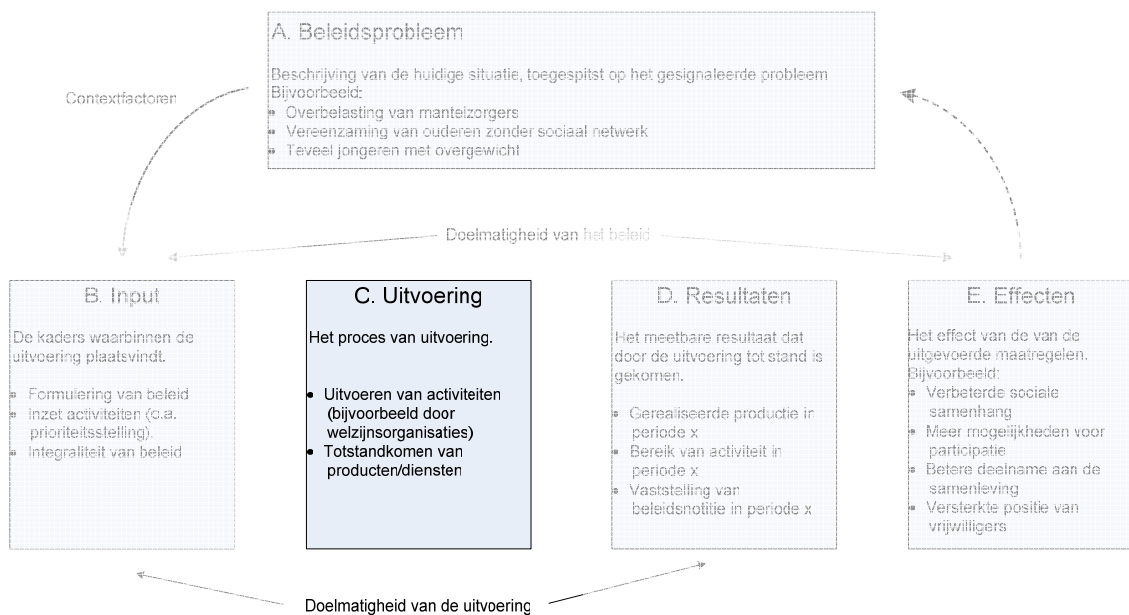
Heeft de gemeente bij het opstellen van het Wmo-beleidsplan voldoende aandacht gegeven aan de integraliteit van het beleid, ofwel samenhang tussen beleidsvelden zoals aangegeven in artikel 3 lid 4b van de Wmo ?

&

Hoe is de interne kruisbestuiving tussen de verschillende beleidssectoren terug te zien in het Wmo beleidsplan?

Deze vragen beantwoorden we gezamenlijk, omdat ze beide de integraliteit van het beleid betreffen. Het Wmo-beleid in Voorschoten is een voortzetting van oud Welzijns- en WVG-beleid, aangevuld met de nieuwe gemeentelijke taak: hulp bij het huishouden. De gemeente heeft de invoering van de Wmo niet te baat genomen om beleid te herijken, zoals Wassenaar wel heeft gedaan. Daardoor blijft integraal beleid grotendeels beperkt tot het herkennen en benoemen van overlappingen tussen prestatievelden onderling en Wmo-beleid met ander beleid.

3.1.2 Uitvoering



De indicering en verstrekking van individuele voorzieningen

Voorschoten biedt vijf categorieën voorzieningen:

- hulp bij het huishouden
- woonvoorzieningen
- vervoersvoorzieningen
- rolstoelen en scootmobielen
- voorzieningen bij het ontmoeten van medemensen en het onderhouden van sociale verbanden

Voor alle voorzieningen geldt dat pas een beroep gedaan kan worden op een individuele voorziening als niet kan worden volstaan met een algemene voorziening.¹

Bij de start van de invoering van de Wmo lag de focus op de aanbesteding van de huishoudelijke hulp. Er zijn twee aanbestedingen geweest, in 2006 en 2009. In 2009 is de huishoudelijke hulp aanbesteed via het zogeheten veilingmodel: alle zorgaanbieders die aan de minimumkwaliteitseisen voldoen kunnen een contract krijgen met de gemeente.

Er zijn nu elf nieuwe aanbieders van huishoudelijke hulp in Voorschoten, waaronder schoonmaakbedrijven. Met deze aanbieders is een raamcontract gesloten. Aanbieders worden aan cliënten toegewezen op basis van het 'dynamisch selectiemodel'. Dit model wordt sinds 2009 gebruikt en de colleges van de Leidse regiogemeenten (waaronder ook Oegstgeest) hebben besloten om hiermee in 2010 door te gaan.

Het dynamisch selectiemodel is elektronisch. Het houdt rekening met een aantal parameters:

- voorkeur van de cliënt voor een aanbieder
- antivoorkeur van een cliënt
- geboden levertijd
- score van de aanbieder in klantervaringsonderzoeken
- geboden korting op de maximumprijs

De toewijzing van een aanbieder aan een cliënt vindt plaats voor (maximaal) één jaar, mits de indicatie dit toelaat (niet korter duurt). Een voordeel van het dynamisch selectiemodel is dat de gemeente per cliënt de laagst mogelijke prijs kan bedingen. Echter, de vraag is of dit financiële voordeel opweegt tegen de administratieve lasten die zijn gemoeid met het dynamisch selectiemodel. Hoe cliënten de werking beoordelen, zal duidelijker worden als de uitkomsten van het klanttevredenheidsonderzoek 2009 bekend zijn².

Om in aanmerking te komen voor een voorziening moet een cliënt een aanvraag voor indicatiestelling indienen. Dit kan bij het Wmo-loket "De Wegwijzer", dat de aanvragen doorgeeft aan de Wmo-consulenten van de gemeente. Zij stellen vrijwel altijd de indicatie vast, eventueel na extern advies. Bij complexe gevallen wordt de indicatiestelling overgelaten aan het CIZ. De consulenten indiceren nooit telefonisch, maar altijd na een huisbezoek.

Lokaal Loket De Wegwijzer

Het Wmo-loket van de gemeente Voorschoten is "De Wegwijzer". Adviseurs van de gemeente, Stichting Welzijn Ouderen Voorschoten (SWOV) en Stichting MEE bemensen het loket. Zij adviseren en verwijzen mensen indien noodzakelijk door. Het loket is opgezet door SWOV, dat in opdracht van de gemeente een groot deel van de uitvoering van de Wmo coördineert. Ook kunnen burgers aanvragen voor individuele voorzieningen indienen bij het loket. De medewerkers van De Wegwijzer nemen de aanvragen in en spelen ze door aan consulenten van de gemeente, die de indicatie stellen.

Tabel 3.1 geeft het aantal inwoners, de contacten met het Wmo loket en het aantal aanvragen voor Wmo-voorzieningen in 2009 weer. Op 1 januari 2009 bedroeg het inwoneraantal van de gemeente Voorschoten 23.000. In 2009 zijn er in totaal 859 aanvragen voor Wmo-voorzieningen gedaan. Het merendeel hiervan betrof aanvragen voor woonvoorzieningen (337) en huishoudelijke hulp (276). Daarnaast werden er 80 vervoersvoorzieningen en 163

¹ Wmo-verordening.

² Op het moment van dit onderzoek zijn de resultaten van het cliënttevredenheidsonderzoek nog niet bekend (april 2010).

rolstoelvoorzieningen aangevraagd. Driemaal is er een aanvraag ingediend voor ondersteunende begeleiding.

Tabel 3.1 Aantal inwoners, klantcontacten en aanvragen voorzieningen

Aantal inwoners per	1 januari 2009	23.000
	1 januari 2010	23.483
Aantal klantcontacten met het Loket		1964
Aantal aanvragen Wmo in 2009	Huishoudelijke hulp	276
	Woonvoorzieningen ¹	337
	Vervoersvoorzieningen ²	80
	Rolstoelvoorzieningen ³	163
	Ondersteunende begeleiding	3
	Totaal aantal aanvragen	859

Bron: gemeente Voorschoten

Regierol van de gemeente

De gemeente ziet voor zichzelf voornamelijk een regierol bij de uitvoering van het beleid. De gemeente stuurt door middel van prestatieafspraken met grotere organisaties als SWOV en Stichting Rndom Mantelzorg, die in opdracht van de gemeente werken, en subsidievoorwaarden met kleinere organisaties. De gemeente heeft mogelijkheden om in te grijpen als de afspraken en voorwaarden niet worden nageleefd, maar heeft die tot op heden niet ingezet.

Afstemming Wmo en Awbz

In 2009 zijn de functies ondersteunende begeleiding en activerende begeleiding en behandeling teruggebracht tot 2 functies: begeleiding en behandeling. De toegang tot de functies is beperkt: alleen mensen met een matige of zware beperking kunnen aanspraak maken op begeleiding. Voor een beperkte groep mensen die door deze inperking geen ondersteuning meer ontvangen, heeft de gemeente een extra regeling opgenomen in de Wmo-verordening. Hiermee heeft de gemeente dus een extra vangnet gecreëerd. Overigens wordt nauwelijks gebruik gemaakt van dit vangnet (zie tabel 3.1 *Ondersteunende begeleiding*).

Afstemming vrijwillige en professionele respijtzorg

Mantelzorgers kunnen ontlast worden door het inzetten van respijtzorg: professionele organisaties of vrijwilligers kunnen de zorg tijdelijk overnemen. Het is in de praktijk niet altijd duidelijk wanneer iemand in aanmerking komt voor professionele en wanneer voor vrijwillige respijtzorg. Voorschoten en de andere gemeenten (waaronder Wassenaar) die deelnemen aan de Stichting Rndom Mantelzorg hebben hiernaar in hun gemeente een onderzoek uitgevoerd. Naar aanleiding van de resultaten hebben de gemeenten samen met de zorgkantoren, zorgaanbieders, CIZ en Stichting Rndom Mantelzorg een convenant ontwikkeld om de afstemming tussen beide vormen van respijtzorg te verbeteren. Stichting Rndom Mantelzorg zal dit convenant gaan uitvoeren

¹ Woonvoorzieningen betreffen: aanpassingen, trapliften, verhuiskostenvergoedingen en overige.

² Vervoersvoorzieningen betreffen: scootmobiel, vervoersvergoedingen en overige.

³ Rolstoelvoorzieningen betreffen: elektrische rolstoelen, handbewogen rolstoelen en overige.

Uitgelicht: uitvoering beleid vrijwilligers en mantelzorgers

De doelstellingen van het beleid voor mantelzorgers en vrijwilligers zijn:

- mantelzorgers ondersteunen en uitval van mantelzorgers voorkomen
- nieuwe vrijwilligers werven en huidige vrijwilligers behouden en waarderen

De gemeente heeft aandacht voor deze groepen. Zo biedt ze ondersteuning via Stichting Rndom Mantelzorg en SWOV en organiseert verschillende activiteiten. Wel komt uit de interviews naar voren dat de gemeente meer kan doen om mantelzorgers en vrijwilligers te binden aan organisaties.

Kwaliteitswaarborgen in de uitvoering

De gemeente heeft onder meer als taak de kwaliteit van geleverde zorg te waarborgen. De gemeente heeft kwaliteitseisen geformuleerd bij de aanbesteding. Alleen organisaties die aan de eisen voldeden, hebben een contract gekregen. Controle op de naleving van de eisen vindt voornamelijk plaats aan de hand van de monitoring van klachten, het klanttevredenheidsonderzoek en periodiek overleg met de organisaties. Ook bellen Wmo-consulenten van de gemeente enkele weken na indicatiestelling op of cliënten tevreden zijn met de zorg. Volgens interviewrespondenten zijn er bij de gemeente weinig klachten bekend over de kwaliteit van de zorg.

De gemeente heeft zelf ook een bezwaren- en klachtenprocedure. Bezwaren worden gemaakt tegen indicatiebesluiten. Klachten zijn gericht tegen personen, zoals gemeentelijke ambtenaren. De onderstaande tabel geeft een beeld van de klachten in 2009.

Tabel 3.2 Klantcontacten, klachten en bezwaren in 2009

Aantal afgewezen aanvragen 2009	28
Aantal klachten over Wmo-medewerkers 2009	0
Aantal klachten bij zorgaanbieders	0
Aantal bezwaarschriften Wmo 2009	0

Bron: gemeente Voorschoten

Financiën en personele inzet

Waar het personele inzet betreft, is alles op orde in Voorschoten. De gemeente heeft voldoende beleidsmedewerkers en Wmo-consulenten om het Wmo-beleid op te stellen en uit te voeren. Wel is de gemeentelijke organisatie vanwege zijn omvang kwetsbaar voor uitval, maar dit is inherent aan een ambtelijke organisatie van een gemeente met de omvang van Voorschoten. Ook andere partijen, zoals het SWOV, die in opdracht van de gemeente een deel van de uitvoering coördineert, Stichting Rndom Mantelzorg en Wmo-loket De Wegwijzer hebben voldoende personeel. De Wmo-adviesraad geeft aan onderbezet te zijn en daarnaast meer uren aan ambtelijke ondersteuning te kunnen gebruiken. Dit heeft gevolgen voor de invulling van de taken van de adviesraad: de raad moet zich noodgedwongen passief en volgend opstellen.

Wat betreft financiën, in de programmabegrotingen uit de jaren 2007 tot en met 2010 staan de uitgaven voor Wmo-activiteiten verspreid over verschillende posten binnen programma 5, Betrokken Samenleving. Van sommige posten is duidelijk dat het de Wmo betreft, zoals 'Wmo algemeen' en 'Wmo voorzieningen'. Bij andere posten is het niet duidelijk in hoeverre geld ook wordt besteed aan de Wmo, voorbeelden hiervan zijn de posten 'wijk-

beleid' en 'jeugd'. In de programmabegroting 2010-2013 ontbreken de afzonderlijke posten zelfs geheel en staan alleen wat de begrote kosten en baten van bestaand en nieuw beleid vermeld.

Hierdoor is het niet mogelijk om precies aan te geven welk bedrag nu precies is gemeoid met de prestatievelden van de Wmo, staan in onderstaande tabel de begroting en rekening van de kostenposten 'Wmo algemeen' en 'Wmo voorzieningen'. Aangezien mantelzorgers en vrijwilligers een aandachtspunt zijn in dit onderzoek, is ook de post vrijwilligers in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 3.3 Ramingen en resultaten jaarrekening 2008, in euro's

Post	Begroting 2008	Rekening 2008	Vershil
Wmo algemeen	381.687	253.926	127.761 (33,5%)
Wmo voorzieningen	1.816.892	1.891.806	-74.914 (- 4,1%)
Vrijwilligers	38.828	34.407	4.421 (11,4%)

Uit de tabel blijkt dat de uitgaven voor Wmo-voorzieningen 4 procent groter zijn geweest dan begroot, maar dat op de post Wmo algemeen een derde van het begrote budget niet is benut.

Specifiek voor de individuele voorzieningen staat in tabel 3.4 de begroting en realisatie voor 2009.

Tabel 4.4 Kosten individuele voorzieningen 2009

Programmabegroting	Begrote kosten	Realisatie	Vershil
Huishoudelijke hulp*	€ 1.750.000	€ 1.586.681	€ 163.319
Woningaanpassingen	€ 312.230	€ 361.580	-€ 49.350
Zich verplaatsen in en om de woning	€ 253.473	€ 230.396	€ 23.077
Vervoersvoorzieningen	€ 339.535	€ 349.406	-€ 9.871
Sociale verbanden aangaan/ondersteuning**	€ 83.000	€ 9682	€ 73.318

* *Eigen bijdrage begroot € 260.000 gerealiseerd € 311.368*

** *rijksmiddelen € 33.000 en Wmo budget € 50.000*

De gemeente lijkt momenteel voldoende middelen te hebben om het Wmo-beleid uit te voeren: de kostenrealisatie blijft tot nu toe onder budget. Respondenten van de gemeente verwachten dat Voorschoten ook in de komende jaren over voldoende geld zal beschikken, ondanks verwachte bezuinigingen op het rijksbudget Wmo. Wel zal de gemeente zich de komende tijd moeten gaan bezinnen op de taken die ze uitvoert. De gemeente Voorschoten heeft momenteel een algemene risicovoorziening, onder meer voor de Wmo, van 1.000.000 euro die in de komende vier jaar zal worden teruggebracht naar 600.000 euro. De gemeente heeft een continu risico van 150.000 – 200.000 euro ingecalculleerd voor de Wmo. Het grootste financiële risico bij de uitvoering van de Wmo vormt het open einde-karakter van het budget.

Zijn randvoorwaarden gecreëerd om goede uitvoering mogelijk te maken?

&

Hoe heeft de gemeente regieverantwoordelijkheden op zich genomen?

Deze vragen beantwoorden we samen, omdat de keuze van de gemeente voor een regierol en de invulling daarvan een randvoorwaarde vormt voor een goede uitvoering.

Voorschoten heeft de coördinatie van de uitvoering van het Wmo-beleid op afstand gezet en opgedragen aan Stichting Welzijn Ouderen Voorschoten (SWOV). De enige uitvoeringstaak die nog bij de gemeente berust is indicatiestelling bij aanvragen voor voorzieningen. Het uit handen geven van de uitvoering past bij de regierol van de gemeente, maar het uit handen geven van de coördinatie ervan draagt het risico in zich dat de voeling van de gemeente met de uitvoering (en daarmee input voor beleid) vermindert. Dit is dan ook een aandachtspunt.

De ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers is weggezet bij twee organisaties: SWOV en Stichting Rondom Mantelzorg. Mantelzorg is verantwoordelijk voor vrijwilligers die mantelzorgers kunnen ondersteunen, terwijl SWOV verantwoordelijk is voor de rest van het vrijwilligerswerk. Een duidelijke taakverdeling over deze twee organisaties en helderheid hierover tegenover vrijwilligers en mantelzorgers is noodzakelijk voor een goede uitvoering.

Hoe heeft de gemeente de samenhang tussen de verschillende (voorzieningen en aanbod) op lokaal niveau vormgegeven?

In de Wmo-verordening staan de voorzieningen genoemd die Voorschoten aanbiedt: hulp bij het huishouden, woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen, rolstoelen en scootmobielen en voorzieningen bij het ontmoeten van medemensen en het onderhouden van sociale verbanden. Door bij indicering breed te kijken naar de situatie van de burger, zorgt de gemeente voor samenhang tussen de voorzieningen.

In Voorschoten ligt, net als bij andere gemeenten, het primaat bij collectieve voorzieningen: als een burger hiervan gebruik kan maken, kan hij geen aanspraak maken op een individuele voorziening. Zo kan een persoon die nog gebruik kan maken van het openbaar vervoer geen beroep doen op een individuele vervoersvoorziening.

Heeft de gemeente voor samenhang in de toegang tot de verschillende stelsels zorg gedragen,?

Voorschoten heeft Wmo-loket "De Wegwijzer" waar burgers terecht kunnen voor beantwoording van vragen over het Wmo-aanbod in de gemeente en het indienen van aanvragen voor voorzieningen. Hierbij wordt ook op andere problemen en hulpvragen gelet dan de vraag waarmee een persoon komt. Als iemand bijvoorbeeld komt met vragen over hulp in het huishouden, zullen adviseurs en consultants ook nagaan of de persoon ook geen woningaanpassing nodig heeft.

Heeft de gemeente beleid en infrastructuur ontwikkeld op lokaal niveau, gericht op het ontwikkelen van omstandigheden die mensen ertoe uitnodigen en stimuleren mantelzorg en/of vrijwillige inzet te bieden?

De gemeente heeft door de aanwezigheid van SWOV en Stichting Rondom Mantelzorg een infrastructuur om vrijwilligerswerk en ondersteuning van mantelzorgers te stimuleren. Vanuit deze infrastructuur wordt informatie en advies, emotionele steun en begeleiding, educatie en praktische ondersteuning aan mantelzorgers geboden. Een duidelijke taakverdeling over deze twee organisaties en helderheid hierover tegenover vrijwilligers en mantelzorgers is hierbij wel noodzakelijk.

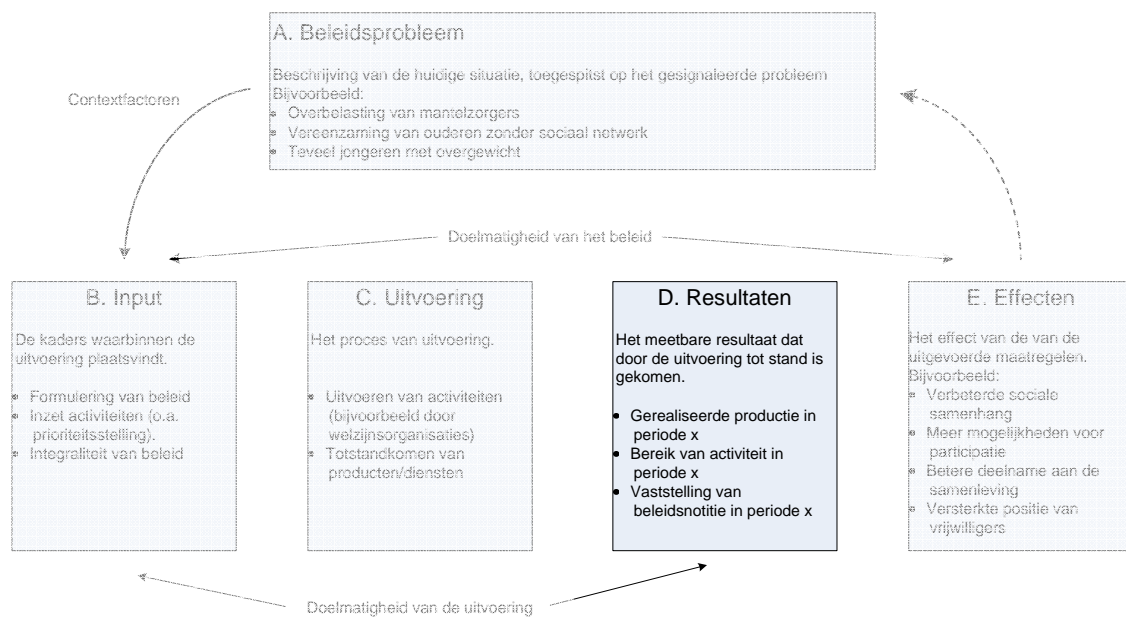
Stemt de gemeente de professionele zorg en ondersteuning enerzijds, en de mantelzorg anderzijds op elkaar af?

Voorschoten is een van de ondertekenaars van het convenant over afstemming tussen vrijwillige en professionele respijtzorg.

Zijn er maatregelen die de kwaliteit van het Wmo-beleid moeten borgen?

Voorschoten monitort klachten over zorgaanbieders, voert jaarlijks het verplichte klanttevredenheidsonderzoek uit en voert periodiek overleg met de organisaties. Ook bellen Wmo-consulenten van de gemeente enkele weken na indicatiestelling op of cliënten tevreden zijn met de zorg.

3.1.3 Resultaten



In paragraaf 3.1 *Beleidsprobleem en input*, merkten wij al op dat ambities doelstellingen over het algemeen vaag zijn geformuleerd en dat de relatie tussen activiteiten en het op te lossen probleem vaak niet helder is. De doelstellingen en activiteiten in een aantal deelnota's is wel specifiek en meetbaar geformuleerd. Dit maakt het dus op het niveau van de deelnota's mogelijk om de resultaten (in termen van gerealiseerde activiteiten) te monitoren. Waar het gaat om doelstellingen uit het Wmo-beleidsplan is dit weer moeilijk. Monitoring van door de gemeente gefinancierde activiteiten vindt plaats door maatschappelijke organisaties te volgen. Dit doet ze door middel van voortgangsgesprekken met grote organisaties en overleg met aanbieders van huishoudelijke hulp. Dienstverlening van deze zorgaanbieders wordt tweemaal per jaar gemonitord. Ook ontvangt de gemeente jaarlijks accountantrapporten van de grote organisaties en jaarverslagen en financiële verslagen van kleinere organisaties .

Bereikte resultaten

Hoewel de doelstellingen van het Wmo-beleid vaag zijn geformuleerd, zijn er wel enkele resultaten te noemen van het beleid van de afgelopen jaren. De belangrijkste resultaten zijn de totstandkoming van de verschillende deelnota's van het Wmo-beleidsplan, de opening en stijgende bezoekersaantallen van De Wegwijzer en de start van Stichting Rondom Mantelzorg. Uit het meest recente klanttevredenheidsonderzoek (uit 2008) blijkt dat Voorschoten

het op de meeste prestatievelen gemiddeld of goed doet ten opzichte van gemeenten in dezelfde grootteklasse. Relatief laag scoort de gemeente op ondersteuning van mantelzorgers en van vrijwilligers, zoals het aanbieden van respijtzorg, kinderopvang, faciliteiten, etc. Positief voor dit prestatievel is wel de aanwezigheid van Stichting Rndom Mantelzorg.

Monitoring en verantwoording

De gemeente monitort de voortgang van de uitvoering van het beleid door maatschappelijke organisaties aan de hand van periodieke overleggen. Verantwoording door de organisaties vindt plaats door middel van jaarverslagen en jaarrekeningen.

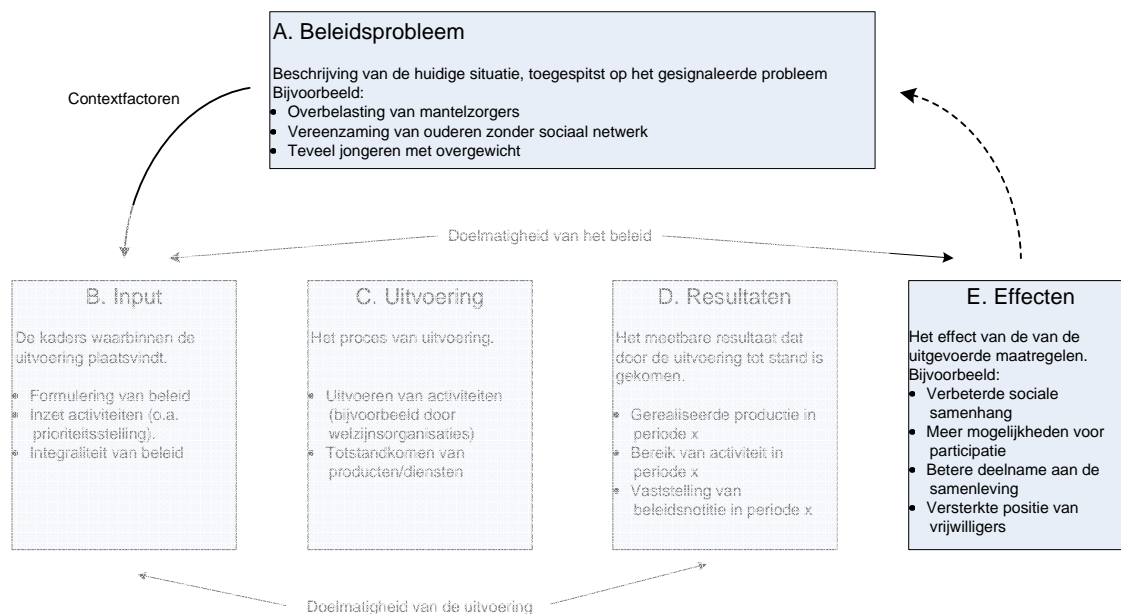
Heeft de gemeente toetsbare en uniforme prestatieafspraken gemaakt, bijvoorbeeld in een communicatieplan?

De doelstellingen uit het Wmo-beleidsplan en de programmabegroting zijn in algemene termen geformuleerd, waardoor het beperkt mogelijk is om na te gaan in hoeverre ze zijn gerealiseerd. Toetsing van resultaten is op het niveau van de deelnota's voor sommige nota's wel mogelijk.

Op welke wijze vindt de verantwoording plaats van de gewenste resultaten (beleidsdoelen)

Verantwoording vindt plaats aan de hand van de reguliere planning- en controlcyclus met daarbij behorende tussenrapportages. De tussenrapportages bevatten voornamelijk financiële informatie en weinig inhoudelijke informatie over de realisatie van de doelstellingen.

3.1.4 Effecten



De *effecten* van het beleid vormen de laatste schakel in de cyclus. De effecten van het beleid zijn de optelsom van alle resultaten. Als het beleid goed gefunctioneerd heeft, is het effect van het beleid een vermindering van het beleidsprobleem. Als dat zo is, is het beleid

doeltreffend geweest. Bij de *doelmatigheid* wordt in kaart gebracht of de resultaten en effecten zijn bereikt tegen de laagst mogelijke kosten of meer effecten hadden kunnen worden bereikt met dezelfde kosten.

Vanwege het ontbreken van concrete en meetbare maatschappelijk doelstellingen en van effectindicatoren is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de maatschappelijke effecten van het Wmo-beleid. Uit gemeentelijke stukken blijkt ook niet dat de gemeente zelf wel zicht heeft op het al dan niet bereiken van de maatschappelijke doelstellingen. Daarmee is het ook niet mogelijk om uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid.

Indirect valt bijvoorbeeld uit het klanttevredenheidsonderzoek wel af te leiden of voorzieningen aansluiten op behoeften en burgers en daarmee een bijdrage leveren aan de zelfredzaamheid (een gemiddeld rapportcijfer van 7.5 in 2008). Het blijkt dat cliënten in Voor- schoten over het algemeen tevreden zijn over de aangeboden voorzieningen.

Zijn de gewenste resultaten (doelen) en prestatie-eisen bereikt?

Van concrete activiteiten uit de deelnota's is na te gaan of ze zijn gerealiseerd. Omdat doelstellingen in het Wmo-beleidsplan en de programmabegrotingen niet meetbaar en specifiek zijn geformuleerd, is het op dit niveau niet mogelijk. Door het ontbreken van een duidelijk verband tussen activiteiten en speerpunten/doelstellingen (waarom draagt een activiteit bij aan het realiseren van een doelstelling) is het ook niet goed vast te stellen wat de effecten zijn van het Wmo-beleid. Wel kan uit het klanttevredenheidsonderzoek worden afgeleid dat voorzieningen (prestatieveld 6) goed aansluiten op behoeften van burgers en daarmee hun zelfredzaamheid wordt vergroot. Voor de overige velden is het echter niet mogelijk om een uitspraak te doen over effecten.

3.2 Wettelijke vereisten

3.2.1 Eisen aan het beleidsplan

Het geformuleerde beleid voldoet gedeeltelijk aan de wettelijke eisen die de Wmo (art. 3) aan het Wmo-beleidsplan stelt.

Het beleidsplan voldoet op de meeste punten gedeeltelijk of volledig aan de eisen van de wet:

- het plan geeft doelstellingen voor het Wmo-beleid (te vinden onder het kopje 'uitgangspunten')
- in mindere mate bevat het plan een opsomming van de acties die zullen worden ondernomen in de bestreken periode (de acties zijn niet concreet)
- in mindere mate bevat het plan de gewenste resultaten (resultaten en acties lopen door elkaar heen)
- In mindere mate zijn de kleine doelgroepen behandeld.
- Er is benoemd welke maatregelen genomen zijn om keuzevrijheid te bieden aan burgers die gebruik maken van ondersteunende voorzieningen.

De gemeente voldoet op het punt van de kwaliteitsmaatregelen niet aan de wet. Het plan benoemt geen maatregelen om de kwaliteit van uitvoering van het beleid te waarborgen. De aanbestedingsdocumenten voor huishoudelijke hulp bevatten overigens wel kwaliteitseisen waaraan zorgaanbieders moeten voldoen.

3.2.2 Jaarlijkse verantwoordingsplicht gemeente

Gemeenten zijn bij de ministeriële regeling verplicht jaarlijks voor 1 juli een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren onder inwoners én een overzicht te geven van de prestaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, beide over het voorgaande jaar. Het onderzoek en overzicht moeten worden gepubliceerd en aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden aangeboden¹. De gemeente Voorschoten voldoet aan deze verplichtingen

3.2.3 Wmo-raad

Volgens artikel 11 van de Wmo moeten gemeenten burgers betrekken bij de voorbereiding van beleid². Burgers mogen ook zelfstandig voorstellen doen over maatschappelijke ondersteuning. De gemeente moet er op letten dat ook kwetsbare groepen bij beleidsvoorbereiding worden betrokken. Artikel 12 verplicht gemeenten om over voorgenomen beleid advies te vragen aan gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties aan de vraagkant van de Wmo. Met deze verplichting voor ogen hebben veel gemeenten een Wmo-raad (ook wel Wmo-platform, Wmo-adviesorgaan genoemd) opgericht (SCP, 2008). In Voorschoten is dit de Centrale Adviesraad Wmo die het college adviseert. De gemeente en de adviesraad verschillen van mening over de taken en bevoegdheden van de Wmo-adviesraad. De Wmo-adviesraad wil een actievere rol spelen bij de totstandkoming van beleid en heeft hierover afspraken gemaakt met de ambtelijke organisatie.

Heeft de gemeente in het Wmo-plan aandacht besteed aan de keuzevrijheid van de burger?

In het beleidsplan heeft de gemeente aandacht besteed aan keuzevrijheid van de burger. In de praktijk is dit bijvoorbeeld uitgewerkt door middel van het dynamisch selectiemodel voor huishoudelijke zorg, waarin burgers een voorkeur en anti-voorkeur kunnen aangeven voor een zorgaanbieder.

Heeft de gemeente de jaarlijkse verantwoordingsplicht over prestaties van de Wmo (aanbod en prestaties van zorg en voorzieningen) richting burger en lokale actoren zodanig vormgegeven dat mag worden verwacht dat deze tijdig gepubliceerd kunnen worden?

Voorschoten voert jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uit en dient dit voor 1 juli van ieder jaar in bij het ministerie van VWS. Het rapport is openbaar. De gemeente voldoet hiermee aan de verantwoordingsplicht

¹ Artikel 9, eerste en tweede lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

² Naast participeren in het beleidsproces is het doel van burgerparticipatie in de Wmo ook gericht op maatschappelijke deelname (Memorie van Toelichting, 2005).

3.3 De raad

3.3.1 Verantwoording aan de raad

Verantwoording aan de raad vindt plaats via de reguliere planning- en controlcyclus. De opzet van de tussentijdse verantwoording door middel van maraps en buraps sluit niet aan bij die van de programmabegrotingen en jaarrekeningen, wat controle door de raad bemoeilijkt. Ook bevatten de tussentijdse rapportages relatief weinig inhoudelijke voortgangsinformatie en ligt de nadruk op financiële verantwoording. Respondenten van de raad geven aan dat de verantwoording over de Wmo niet goed aansluit op de doelen uit het Wmo-beleidsplan. De koppeling tussen doelen en behaalde resultaten is niet duidelijk.

3.3.2 Kaderstellende rol

Uit het interview met de raadsleden blijkt dat de gemeenteraad zich bij de start van de Wmo vooral heeft laten leiden door de nieuwe verplichtingen voor gemeenten. Het betrof onder meer:

- 1 de ontwikkeling van het Wmo-loket Wegwijzer
- 2 het inkopen van huishoudelijke hulp
- 3 de oprichting van de Wmo-adviesraad en het vragen van advies aan vrijwilligersorganisaties

In het begin stadium was de discussie vooral gericht op zorg en op de doelgroepen ouderen en gehandicapten. Het brede karakter van de Wmo was nog niet aan de orde. In een later stadium zijn ook de deelnota's aan de orde geweest. Gemeenteraadsleden die zijn geïnterviewd merken op dat deze nota's veelal los van elkaar zijn besproken. Zij hebben het idee dat het beleid nu wel dekkend is. Ook geven ze aan dat ze denken dat de raad zijn kaderstellende rol naar behoren heeft kunnen invullen.

3.3.3 Financiën

De raadsleden die zijn geïnterviewd beoordelen de rapportages over de financiële voortgang (jaarrekeningen, bestuursrapportages) als 'redelijk'. Er is binnen Voorschoten geen sprake van overschrijdingen. De bestuursrapportages zouden wel transparanter en leesbaarder kunnen zijn. Verder zijn de respondenten van mening dat bij de Wmo niet teveel nadruk gelegd moet worden op kosten en besparingen. Zij zijn hier dus ook niet op gefocust.

Op welke wijze vindt de verantwoording plaats van de gewenste resultaten (beleidsdoelen)

Dit vindt plaats via de reguliere begrotingscyclus. Ook vragen raadsleden de wethouder actief om informatie.

Sluit de verantwoording over de resultaten aan op de in de vigerende Beleidsnota vermelde beleidsdoelen?

De verantwoording in de jaarstukken sluit aan op de indeling van de programmabegroting die niet gelijk is aan het Wmo-beleidsplan. De indeling van de tussenrapportages sluit niet aan bij de indeling van de programmabegroting noch bij die van het Wmo-beleidsplan.

Is er een systeem van monitoren ingebouwd waardoor tijdige (bij)sturing door de raad mogelijk is?

Bijsturing is mogelijk door middel van tussentijdse verantwoordingsdocumenten zoals maraps, buraps, de voorjaarsnota en najaarsnota. De financiële verantwoordingsinformatie is op orde, maar inhoudelijk zouden met name de bestuursrapportages transparanter en leesbaarder kunnen zijn.

Heeft de gemeenteraad inzicht in het budget en de ontwikkeling van de kosten van de voorzieningen en inspanningen op de verschillende prestatievelden?

Raadsleden zijn van mening dat bij de Wmo niet teveel nadruk gelegd moet worden op kosten en besparingen. Zij zijn hier dus ook niet op gefocust.

Wat zijn de financiële risico's en onzekerheden en hoe gaat de gemeente die beheersen?

Het grootste financiële risico wordt gevormd door de voorzieningen, omdat dit een open einde regeling betreft. De gemeente heeft een voorziening van ongeveer een miljoen euro om tegenvallers op te vangen.

3.4 Burgers en het Wmo-beleid

In de drie voorgaande paragrafen zijn de vragen over de beleidscyclus en de consistentie tussen de verschillende onderdelen ervan beantwoord. In deze paragraaf beantwoorden we de tweede hoofdvraag van dit onderzoek: wat merkt de burger nu daadwerkelijk van drie jaar Wmo-beleid? Hiervoor putten we uit verschillende bronnen: gemeentelijke beleidsdocumenten, interviews, cliënttevredenheidsonderzoeken en een casusstudie

De casusstudie

Door middel van drie fictieve casussen hebben we een beeld geprobeerd te geven van wat burgers merken van de Wmo. Voor de inhoud van de casussen verwijzen we naar de zesde paragraaf van de hoofdstukken over de individuele gemeenten.

De casussen hebben we voorgelegd aan verschillende medewerkers van de gemeente. Ook hebben we voor één casus een *mystery call* gepleegd: een gesprek waarin de onderzoekers zich hebben voorgedaan als klant van het loket.

Wat merken de burgers?

Het Wmo-loket De Wegwijzer vormt het belangrijkste aanspreekpunt over de Wmo voor burgers. Ze kunnen er terecht voor vragen en het aanvragen van voorzieningen. Uit de casusstudie komt naar voren dat de medewerkers van het loket aandacht hebben voor meer dan alleen de vragen of problemen waarmee burgers zich melden. Bij aanvragen voor voorzieningen gaan ze na of er nog meer ondersteuning noodzakelijk is dan de ondersteuning die wordt aangevraagd. Ze benaderen informatieverzoeken en aanvragen die de Wmo betreffen integraal. Burgers kunnen echter niet bij het loket terecht voor informatieverzoeken of aanvragen die andere beleidsvelden betreffen, bijvoorbeeld de Wet werk en bijstand (WWB). Hiervoor worden mensen verwezen naar andere organisaties.

Burgers hebben ook door middel van voorzieningen, en dan in het bijzonder huishoudelijk hulp, te maken met de Wmo. Voor veel mensen zijn voorzieningen synoniem met de Wmo.

Burgers in Voorschoten hebben sinds de invoering van het dynamisch selectiemodel een beperkte keuzevrijheid tussen zorgaanbieders. Ze mogen een voorkeur en een anti-voorkeur aangeven voor een aanbieder. Alleen de anti-voorkeur is absoluut, de cliënt wordt niet aan deze organisatie toegewezen. Voor het overige besluit de gemeente welke aanbieder een cliënt krijgt. Hoewel de gemeente rekening houdt met de aangegeven voorkeur, kan het voorkomen dat de cliënt hulp krijgt geboden van een andere organisatie. Omdat de resultaten van het cliënttevredenheidsonderzoek 2009 (het eerste jaar van het dynamisch selectiemodel) nog niet bekend waren ten tijde van dit onderzoek, is niet bekend hoe burgers dit nieuwe systeem van toewijzing van zorg beoordelen.

3.5 Aanbevelingen

Vergroot de integraliteit van het beleid

- Het Wmo-beleid is nu een voortzetting van het oude WVG- en Welzijnsbeleid plus huishoudelijke hulp. De gemeente lijkt hiermee op twee gedachten te hinken. Enerzijds wil ze integraal beleid ontwikkelen, anderzijds lijkt het alsof er nog langs lijnen van oud-beleid wordt gedacht. Het is begrijpelijk dat de gemeente zich eerst op de nieuwe Wmo-taken heeft willen richten en een integrale aanpak van beleid niet direct de grootste prioriteit heeft gehad. Nu dit op orde is vormt het nieuwe Wmo-beleidsplan dat in 2012 van kracht moet zijn de gelegenheid om het huidige Wmo-beleid te herijken en te komen tot een integraler beleid dan nu het geval is.

Verbeter het inzicht in de maatschappelijke effecten van het beleid

- Formuleer in een volgend beleidsplan specifieke en meetbare doelstellingen
- Leg in een volgend beleidsplan duidelijker het verband tussen doelstellingen en activiteiten: waarom is het de verwachting dat een activiteit bijdraagt aan het bereiken van een doelstelling?
- Formuleer heldere en meetbare effectindicatoren. Ook hier is het noodzakelijk dat er een duidelijk verband is tussen de indicatoren en de te bereiken effecten.

Verbeter het inzicht in de kosten van de Wmo

- Geef in de programmabegroting duidelijk aan wat de kosten van de Wmo zijn. Dit kan door middel van het opnemen van een apart programma Wmo in de programmabegroting, maar ook door een nieuwe paragraaf Wmo in de programmabegroting. Voor een voorbeeld van aparte paragraaf Wmo, zie de programmabegroting van de gemeente Teylingen.

Verbeter de verantwoordingsinformatie

- Laat de structuur van tussenrapportages aansluiten bij de doelstellingen in kaderstellende documenten en vergroot daarmee de transparantie. Geef ook meer inhoudelijke voortgangsinformatie in de verantwoordingsstukken (die is nu veelal financieel van aard). Op deze wijze kan de sturing door raad verbeterd worden, maar ook het college en de ambtelijke organisatie kunnen hier voordeel van hebben.

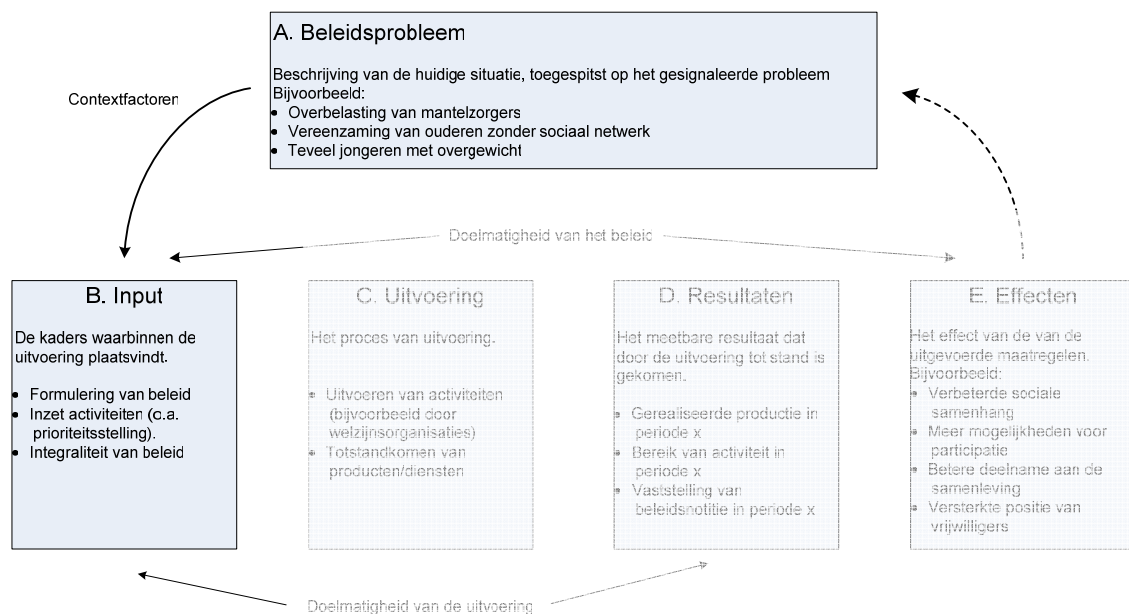
4 Concluderende samenvatting Oegstgeest

Dit hoofdstuk bevat een concluderende samenvatting met aanbevelingen voor het Wmo-beleid in de gemeente Oegstgeest. Ook worden in dit hoofdstuk de belangrijkste onderzoeksvragen beantwoord.

Paragraaf 4.1 gaat in op de consistentie van het beleid, paragraaf 4.2 op de wettelijke vereisten waaraan het gemeentelijke Wmo-beleid moet voldoen, paragraaf 4.3 op de rol van de raad. Paragraaf 4.4 bevat een duiding van de bevindingen van de casusstudies. In paragraaf 4.5 staan de aanbevelingen die de Rekenkamercommissie op grond van de bevindingen en conclusies heeft geformuleerd.

4.1 Consistentie van het beleid

4.1.1 Beleidsprobleem en input



Opzet van het Wmo-beleid

Het Wmo-beleid van de gemeente Oegstgeest staat in de Wmo-beleidsnota 2008 – 2011 'Maatschappelijke Ondersteuning'. Het beleid is uitgewerkt in of gebaseerd op verschillende deelnota's:

- Nota Lokaal Gezondheidsbeleid 2003 – 2006: Oegstgeest Gezond
- Nota Lokaal Gezondheidsbeleid 2007 – 2011: En Morgen Gezond Weer Op
- Ouderennota 2008 – 2010: Senior in Oegstgeest
- Nota Sociaal-Culturele Accommodaties Oegstgeest
- Kunst en Cultuurnota: Kunst en Cultuur in Oegstgeest 2009
- Nota Activabeleid

- Plan van Aanpak Jeugdparticipatie: Leren Meedoen, Durven Luisteren
- Sportnota: Wat Beweegt Oegstgeest
- De toekomst van kinderopvang in Oegstgeest: een eerste verkenning.

Het reeds bestaande beleid is als uitgangspunt genomen: bestaande beleidsmaatregelen zijn ondergebracht bij de verwante prestatievelen.

Analyse beleidsprobleem

Met name in de deelnota's is op een aantal punten systematisch en expliciet aandacht besteed aan een probleemanalyse. Deze analyse vormt vervolgens de basis voor doelstellingen en activiteiten, zoals:

- Doelstellingen en activiteiten op basis van landelijke trends. Bijvoorbeeld het langer thuis wonen van mensen, ook als zij afhankelijk worden, waardoor het beroep op mantelzorgers toeneemt. De gemeente zet daarom in op het ondersteunen en ontlasten van mantelzorgers.
- Het doen van lokaal onderzoek naar de hulpvraag van de inwoners van Oegstgeest, zodat veel gericht gewerkt kan worden aan het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer. Doel is hiermee ook de hulpbehoeften van kleinere doelgroepen in kaart te brengen (resultaten en daaruit voortvloeiende doelstellingen en activiteiten zijn op het moment van deze evaluatie nog niet bekend).
- Doelstellingen en activiteiten vanuit een concreet benoemd probleem bij een voorziening, zoals klanten die soms lang moeten wachten of vaak over moeten stappen om zich te verplaatsen.
- Het doen van 'voortdurend onderzoek' naar het beroep op voorzieningen die participatie mogelijk maken. Hiermee wordt duidelijk welk aanbod aansluit op de behoefte van de burger.
- Het nauw betrekken van lokale organisaties bij het zoeken naar preventieve oplossingen voor eenzaamheidsproblematiek bij ouderen en knelpunten rondom dit thema. Hierop baseert de gemeente haar beleid (doelstellingen en activiteiten).

Meetbaarheid van de doelstellingen

In de programbegrotingen 2008-2011, 2009-2012, 2010-2013 staan doelstellingen, beoogde prestaties, prestatie-indicatoren en streefwaarden benoemd. Waar sommige doelstellingen en streefwaarden vrij concreet en meetbaar zijn geformuleerd, is de meerderheid niet meetbaar beschreven. Een voorbeeld waarin de prestatie-indicator wel concreet en meetbaar is geformuleerd luidt als volgt. De prestatie-indicator is het realiseren van een goede uitvoering van de Wmo. De streefwaarden zijn een rapportcijfer van 7 of hoger voor de klanttevredenheid en het afhandelen van aanvragen binnen de wettelijke termijnen. Hoewel deze streefwaarde van deze indicator concreet en meetbaar is beschreven, is de relevantie discutabel. Een rapportcijfer 7 voor een klanttevredenheidsonderzoek van de Wmo als indicator voor een goede uitvoering is vrij beperkt, aangezien de Wmo meer omvat dan alleen de aanvraag van voorzieningen.

Integraal beleid

De organisatie van onderwerpen in verschillende deelnota's en het feit dat bestaand beleid als uitgangspunt voor de inrichting van de Wmo is genomen is niet bevorderlijk voor een integrale benadering van de Wmo. Dit vermoeden wordt versterkt door de indeling van de programbegrotingen, waarin verschillende Wmo-thema's los van elkaar worden gepresen-

teerd. Verder zijn er geen organisatorische waarborgen, in de vorm van bijvoorbeeld procesbeschrijvingen, voor een integrale benadering van het Wmo-beleid. Een integrale benadering van de Wmo is zo veelal afhankelijk van het inzicht van individuele beleidsmedewerkers.

Uitgelicht: beleid vrijwilligers en mantelzorgers

Dit onderzoek besteedt specifiek aandacht aan het beleid over vrijwilligers en mantelzorgers. In Oegstgeest is dit beleid vastgelegd in de Wmo-beleidsnota. De gemeente beschikt niet over een aparte nota mantelzorgers of vrijwilligers. Wel wordt het beleid op dit thema in andere deelnota's, zoals de Ouderennota 2008-2011, beschreven.

In het Wmo-beleidsplan geeft de gemeente aan dat de ondersteuning van mantelzorgers een speerpunt is. De gemeente wil mantelzorgers zoveel mogelijk ondersteunen door het bieden van informatie, cursussen en opvang wanneer dat nodig is. Waar mogelijk worden hierover regionale afspraken gemaakt. Doel is om de mantelzorgondersteuning verder uit te bouwen, in samenspraak met het Steunpunt Mantelzorg en regiogemeenten en het schoolen van vrijwilligers zodat zij een signalerende functie kunnen vervullen bij het herkennen van mantelzorgers die hulp nodig hebben.

De gemeente wil het aantal vrijwilligers verder uitbreiden en ondersteunen door hen te informeren, subsidiëren en belonen.

Beantwoording onderzoeksvragen

Is er een logische en consistente relatie tussen doelstellingen, activiteiten en te behalen resultaten?

Op onderdelen (met name de deelnota's) is de relatie tussen het beleidsprobleem, de doelstelling en de activiteiten over het algemeen redelijk goed beschreven. De te behalen resultaten zijn minder concreet beschreven, zodat vaak niet duidelijk is of de ingezette activiteiten daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het verminderen van het beleidsprobleem.

Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan de inzet van middelen en het opzetten van activiteiten?

In de beleidsstukken staat over het algemeen een duidelijke analyse van het op te lossen probleem. De inzet van middelen en het opzetten van activiteiten sluit hier goed en logisch op aan.

Heeft de gemeente de gewenste resultaten (doelen) voldoende SMART geformuleerd? En zijn er prestatie-eisen benoemd?

Aan het beleid zijn gewenste resultaten en streefwaarden gekoppeld, deze kunnen gezien worden als prestatie-eisen. De streefwaarden zijn specifiek en meetbaar geformuleerd. Ze hebben echter betrekking op een klein aantal doelen. De beoogde resultaten en streefwaarden geven een beperkt beeld van de mate waarin het beleidsprobleem daadwerkelijk is verminderd of opgelost.

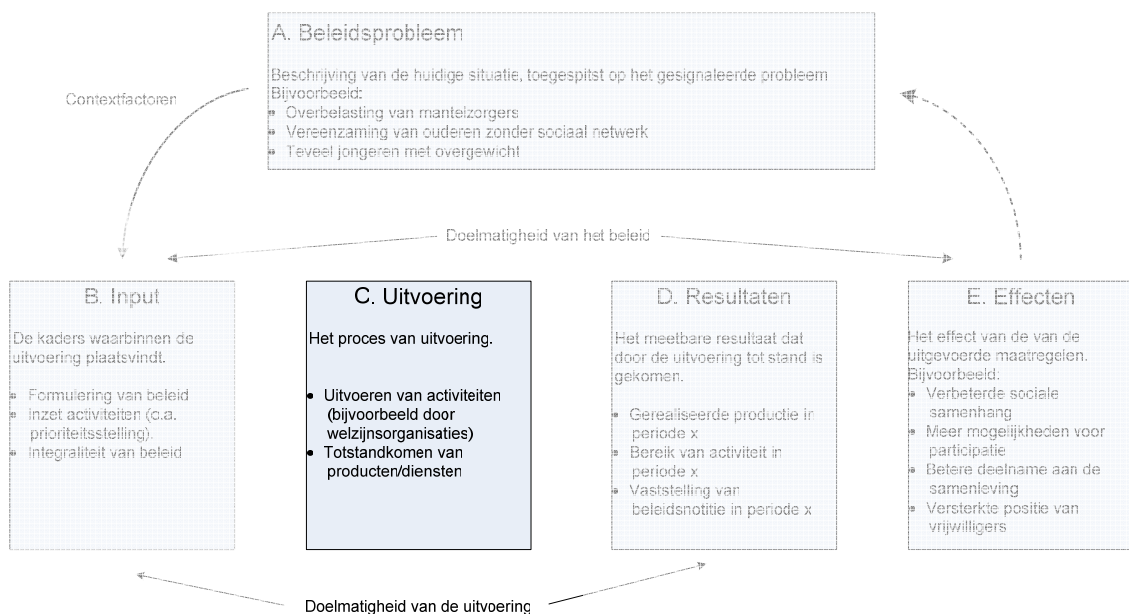
Heeft de gemeente bij het opstellen van het Wmo-beleidsplan voldoende aandacht gegeven aan de integraliteit van beleid?

&

Hoe is de interne kruisbestuiving tussen verschillende beleidssectoren terug te zien in het Wmo beleidsplan?

In de beleidsstukken is het belang van integraal beleid beschreven. Verschillende stukken (zoals deelnota's en beleidsplan Sociale Zaken) verwijzen naar de samenhang met de Wmo. Tegelijkertijd is het Wmo-beleidsplan niet gehanteerd als paraplu van waaruit de verschillende deelthema's zijn uitgewerkt. Het geheel aan beleidsstukken geeft daarom vooral in de uitwerking een versnipperd beeld. Een mogelijke verklaring is dat de gemeente vooral heeft voortgebouwd op bestaand beleid (van voor de invoering van de Wmo). In feite heeft met de invoering van de Wmo geen herijking van het bestaande beleid plaatsgevonden. Wel zijn de verbanden van bestaande beleid met de Wmo aangegeven.

4.1.2 Uitvoering



De indicering en verstrekking van individuele voorzieningen

Voorschoten biedt vier categorieën voorzieningen:

- hulp bij het huishouden
- woonvoorzieningen
- het zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel (vervoersvoorzieningen)
- het zich verplaatsen in en rond de woning (rolstoelen en scootmobielen)

Voor alle voorzieningen geldt dat pas een beroep gedaan kan worden op een individuele voorziening als niet kan worden volstaan met een algemene voorziening.

Bij de start van de invoering van de Wmo lag de focus op de aanbesteding van de huishoudelijke hulp. Er zijn twee aanbestedingen geweest, in 2006 en 2009. In 2009 is de huishoudelijke hulp aanbesteed via het zogeheten veilingmodel: alle zorgaanbieders die aan de minimumkwaliteitseisen voldoen kunnen een contract krijgen met de gemeente.

Er zijn nu acht nieuwe aanbieders van huishoudelijke hulp in Oegstgeest, waaronder schoonmaakbedrijven. Met deze aanbieders is een raamcontract gesloten. Aanbieders worden aan cliënten toegewezen op basis van het 'dynamisch selectiemodel'. Dit model wordt sinds 2009 gebruikt en de colleges van de Leidse regiogemeenten (waaronder ook Voor- schoten) hebben besloten om hiermee in 2010 door te gaan.

Het dynamisch selectiemodel is elektronisch. Het houdt rekening met een aantal parameters:

- Voorkeur van de cliënt voor een aanbieder
- Antivoorkeur van een cliënt
- Geboden levertijd
- Score van de aanbieder in klantervaringsonderzoeken
- Geboden korting op de maximumprijs

De toewijzing van een aanbieder aan een cliënt vindt plaats voor (maximaal) één jaar, mits de indicatie dit toelaat (niet korter duurt). Een voordeel van het dynamisch selectiemodel is dat de gemeente per cliënt de laagst mogelijke prijs kan bedingen. Echter, de vraag is of dit financiële voordeel opweegt tegen de administratieve lasten die zijn gemoeid met het dynamisch selectiemodel.

Over de werking van het model zijn respondenten overwegend positief. Door het hanteren van het dynamische veiling model zijn de wachtlijsten weggewerkt. Hoe cliënten de werking beoordelingen, zal duidelijker worden als de uitkomsten van het klanttevredenheidsonderzoek 2009 bekend zijn¹.

Lokaal loket Oegstgeest

Om in aanmerking te komen voor een voorziening moet een aanvraag voor indicatiestelling worden ingediend. Dit kan bij het Lokaal Loket, dat de aanvragen doorgeeft aan de Wmo-consulenten van de gemeente. Zij stellen in principe de indicatie vast. Bij complexe, meer- voudige aanvragen en aanvragen voor kinderen wordt de indicatiestelling overgelaten aan het CIZ. Afhankelijk van de aard van de aanvraag wordt de indicatie gesteld aan de hand van een telefoongesprek of een huisbezoek.

Tabel 4.1 geeft het aantal inwoners, het aantal contacten met het loket en het aantal aan- vragen voor Wmo-voorzieningen in 2009 weer.

¹ Op het moment van dit onderzoek zijn de resultaten van het cliënttevredenheidsonderzoek nog niet bekend (april 2010).

Tabel 4.1 Aantal inwoners en aanvragen voorzieningen

Aantal inwoners per	1 januari 2009	22.564
	1 januari 2010	22.597
Aantal klantcontacten met loket	2009	850
Aantal aanvragen Wmo in 2009 ¹	Huishoudelijke hulp	391
	Woonvoorzieningen ²	153
	Vervoersvoorzieningen ³	97
	Rolstoelvoorzieningen ⁴	86
	Ondersteunende begeleiding	3
Totaal aantal aanvragen		730

Bron: gemeente Oegstgeest

Regierol van de gemeente

In het beleid heeft Oegstgeest geen aandacht besteed aan de regierol van de gemeente. In de praktijk blijkt dat organisaties als Radius en Steunpunt Mantelzorg positieve betrokkenheid en sturing door de gemeente ervaren. Concreet stuurt de gemeente door middel van uitvoeringsovereenkomsten met uitvoerende organisaties, waarin inhoudelijke prestatieafspraken en bedragen staan, en door voorwaarden bij projectsubsidies. Zo heeft Steunpunt Mantelzorg als voorwaarde opgelegd gekregen dat ze samenwerking moeten zoeken met andere organisaties. Soms komt een medewerker van de gemeente kijken hoe een project verloopt of is verlopen.

Afstemming Wmo en AWBZ

Een punt dat raakt aan de integraliteit van uitvoering is de afstemming tussen de Wmo en de AWBZ. In 2009 zijn de functies ondersteunende begeleiding en activerende begeleiding en behandeling teruggebracht tot twee functies: begeleiding en behandeling. De toegang tot de functies is beperkt: alleen mensen met een matige of zware beperking kunnen aanspraak maken op begeleiding.

Uit ons onderzoek blijkt niet dat de gemeente Oegstgeest zich expliciet richt op de gevolgen van de pakketmaatregelen, terwijl de gevolgen voor burgers wel aanwezig zijn. Door de AWBZ pakketmaatregelen raken sommige cliënten hun begeleiding kwijt. Ook zorgorganisaties raken een deel van hun financiën kwijt.

Afstemming professionele en vrijwillige zorg

Het Steunpunt Mantelzorg biedt regionaal georganiseerde respijtzorg aan. Zo wordt er bijvoorbeeld één keer per jaar een uitje voor jonge mantelzorgers met jonge kinderen georganiseerd. Ook heeft er in september 2009 een respijtweekend plaatsgevonden, waarbij mantelzorgers een weekend weg aangeboden kregen.

¹ Bron: Beleidsverslag Sociale Zaken 2009 en ingevulde vragenlijst SGBO-onderzoek individuele voorzieningen 2009.

² Woonvoorzieningen betreffen: aanpassingen, trapliften, verhuiskostenvergoedingen en overige.

³ Vervoersvoorzieningen betreffen: scootmobiel, vervoersvergoedingen en overige.

⁴ Rolstoelvoorzieningen betreffen: elektrische rolstoelen, handbewogen rolstoelen en overige.

Daarnaast is er ook respijtzorg waarbij de zorg van een mantelzorger wordt overgenomen door een vrijwilliger. Deze vorm wordt uitgevoerd door de landelijke organisatie 'Handen in Huis'. Het Steunpunt Mantelzorg verzorgt de doorverwijzing naar deze organisatie. In Oegstgeest is ook de Vrijwillige Thuishulp actief. De Vrijwillige Thuishulp verzorgt koppelingen tussen vrijwilligers en organiseert respijtzorg. De respijtzorg in de gemeente Oegstgeest is goed georganiseerd. Vanuit dit onderzoek zijn er echter signalen dat de animo onder mantelzorgers niet erg groot is. Een mogelijke verklaring is dat mantelzorgers een hoge drempel ervaren om van respijtzorg gebruik te maken.

Integrale uitvoering

In 2008 is de gemeente gereorganiseerd om projectmatig en integraal werken efficiënter te kunnen organiseren. Zowel respondenten van de gemeente als van de Wmo-adviesraad geven aan dat integraal werken aandacht heeft binnen de gemeente, medewerkers zoeken meer dan voorheen naar dwarsverbanden. Waar het de afstemming tussen de Wmo en AWBZ betreft zijn er verbeteringen mogelijk (zie eerder genoemde punt over de AWBZ pakketmaatregelen).

Kwaliteitswaarborgen in de uitvoering

De gemeente Oegstgeest evalueert het beleid tweejaarlijks. Vanuit een analyse van de resultaten worden verbeterplannen gemaakt. Bij de aanbestedingsprocedure zijn kwaliteitseisen gesteld aan de zorgaanbieders. Hierbij is gekeken naar de visie op kwaliteit van dienstverlening, niveau van de managementinformatie en de visie op het samenwerken in de keten. De gemeente wordt via jaarverslagen van de thuiszorgorganisatie geïnformeerd over de klachten.

De gemeente heeft zelf ook een bezwaren- en klachtenprocedure. Bezwaren worden gemaakt tegen indicatiebesluiten. Klachten zijn gericht tegen personen, zoals gemeentelijke ambtenaren.

Ondanks deze waarborgen is (ten tijde van dit onderzoek) bij de gemeente niet bekend hoeveel klachten zijn ingediend over Wmo-medewerkers en wat het aantal ingediende klachten bij zorgaanbieders is (zie tabel 4.2). Dit is een indicatie dat de waarborgen op papier goed geregeld zijn, maar dat het monitoren van de kwaliteit in de praktijk door de gemeente niet op alle vlakken plaatsvindt.

Tabel 4.2 Klachten en bezwaren in 2009

Aantal afgewezen aanvragen 2009	Niet bekend
Aantal klachten over Wmo-medewerkers 2009	Niet bekend
Aantal klachten bij zorgaanbieders	Niet bekend
Aantal bezwaarschriften Wmo 2009	1

Bron: gemeente Oegstgeest

Uitgelicht: uitvoering beleid vrijwilligers en mantelzorgers

Ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers is volgens het Wmo-beleidsplan een speerpunt van het Oegstgeester Wmo-beleid. Ondersteuning van deze twee doelgroepen vindt plaats door Stichting Mantelzorg (met de Steunpunten Vrijwillige Hulp en Mantelzorg) en Radius. Beide organisaties bereiken hun doelgroepen via Stichting Welzijn Ouderen en Oegstgeest (SWOO), themabijeenkomsten en reeds bestaande contacten met burgers. Steunpunt Mantelzorg krijgt in vergelijking met andere gemeenten relatief weinig verwij-

zingen door het Lokaal Loket. Daarom hebben het Steunpunt en het Loket afgesproken hun samenwerking te verbeteren.

De gemeente stimuleert de inzet van mantelzorgers en vrijwilligers met verschillende activiteiten, zoals een algemene vrijwilligersverzekering, de organisatie van een feest en een vacaturebank voor vrijwilligers en maatschappelijke stages. Een respondent van de Wmo-adviesraad merkt op dat de gemeente een grote groep mantelzorgers (en dan met name jongere mantelzorgers) niet lijkt te bereiken, aangezien steeds dezelfde groep mantelzorgers aanwezig is bij bijeenkomsten.

Inzet van personen en middelen

De gemeente Oegstgeest beschikt over voldoende beleids- en uitvoerende medewerkers om alle taken uit te kunnen voeren. Ook de capaciteit van het Lokaal Loket is voldoende en de Wmo-raad heeft geen knelpunten in de bezetting en werkzaamheden van de raad.

Bij de bespreking van de programmabegrotingen kwam al aan de orde dat de doelstellingen voor de Wmo verspreid zijn over verschillende thema's. Dit geldt ook voor de financiële begrotingen. In de programmabegrotingen is de Wmo als aparte post opgenomen. Omdat er echter bij thema's als jongerenwerk, gezondheidszorg en kinderopvang inhoudelijk overlap is met de Wmo, zal een deel van het Wmo-budget ook zijn opgenomen in het domein Welzijn en Zorg.

Programmabegroting 2008-2011	Wmo	€ 3.002.724 per jaar
Programmabegroting 2009-2012	Wmo	€ 2.864.125 per jaar
Programmabegroting 2010-2013	Wmo	€ 3.250.663 per jaar

Uit de programmabegrotingen van de jaren 2007 tot en met 2010 blijkt dat de netto lasten per inwoner voor de Wmo stijgen. Voor de post Welzijn en Zorg dalen ze echter (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 Netto lasten per inwoner

Programmabegroting	Netto lasten per inwoner
<i>2007-2010</i>	
WVG	€ 101
Welzijn en Zorg	€ 68
<i>2008-2011</i>	
Wmo	€ 117
Welzijn en Zorg	€ 69
<i>2009-2012</i>	
Wmo	€ 127
Welzijn en zorg	€ 53
<i>2010-2013</i>	
Wmo	€ 139 (23%) ¹
Welzijn en zorg	€ 59 (10%)

Specifiek voor individuele voorzieningen zien de begroting en realisatie er als volgt uit (zie tabel 4.4)

¹ In de programmabegroting 2010-2013 is voor het eerst aangegeven welk percentage elk beleidsthema van de totale kosten voor de sociale infrastructuur uitmaakt.

Tabel 4.4 Kosten individuele voorzieningen 2009

Programmabegroting	Begrote kosten	Realisatie	Verschil
Huishoudelijke hulp	€ 1.411.981	€ 1.256.378	€ 155.603
Woningaanpassingen	€ 324.149	€ 283.892	€ 40.257
Zich verplaatsen in en om de woning	€ 524.431	€ 461.019	€ 63.412
Vervoersvoorzieningen	€ 204.345	€ 183.770	€ 20.575
Sociale verbanden aangaan/ondersteuning	€ 17.800	Nog niet bekend	-

NB. Eigen bijdrage begroot € 300.000 gerealiseerd € 359.573

Uit de voortgangsrapportages voor 2009 blijkt dat de gemeente verwacht dat de uitgaven voor sociale infrastructuur (waar de Wmo deel van uitmaakt) ruim binnen de begroting blijven. Dit duidt erop dat de gemeente Oegstgeest voldoende middelen heeft om het Wmo-beleid uit te voeren.

De gemeente Oegstgeest beschikt over weerstandscapaciteit om niet-begrote kosten te dekken. Het totale weerstandsvermogen van de gemeente (waaruit ook tekorten van de Wmo kunnen worden gefinancierd) in 2010 is 4.127.904 euro.

Hoewel bezuinigingen in het verschiet liggen, is de gemeente Oegstgeest op het moment van het schrijven niet van plan om te korten op de Wmo.

Zijn randvoorwaarden gecreëerd om goede uitvoering mogelijk te maken?

&

Hoe heeft de gemeente regieverantwoordelijkheden op zich genomen?

Deze vragen beantwoorden we samen, omdat de keuze van de gemeente voor een regierol en de invulling daarvan een randvoorwaarde vormt voor een goede uitvoering.

De gemeente stuurt doormiddel van uitvoeringsovereenkomsten met maatschappelijke organisaties en door voorwaarden bij projectsubsidies. Veldpartijen ervaren een positieve betrokkenheid en regie van de gemeente.

Hoe heeft de gemeente de samenhang tussen de verschillende (voorzieningen en aanbod op lokaal niveau vormgegeven?

In de Wmo-verordening staan de voorzieningen genoemd die Oegstgeest aanbiedt: hulp bij het huishouden, vervoersvoorzieningen, rolstoelvoorzieningen en woonvoorzieningen. In Oegstgeest ligt, net als bij andere gemeenten, het primaat bij collectieve voorzieningen: als een burger hiervan gebruik kan maken, kan hij geen aanspraak maken op een individuele voorziening. Deze voorzieningen worden in samenhang aangeboden.

Heeft de gemeente voor samenhang in de toegang tot de verschillende stelsels zorg gedragen,?

Oegstgeest heeft een lokaal Wmo-loket waar burgers terecht kunnen voor beantwoording van vragen over het Wmo-aanbod in de gemeente en het indienen van aanvragen voor voorzieningen. Met dit loket heeft de gemeente gezorgd voor samenhang tot de verschillende stelsels. Deels bestaat dit uit het verwijzen naar andere loketten, zoals voor het aanvragen van een uitkering.

Heeft de gemeente beleid en infrastructuur ontwikkeld op lokaal niveau, gericht op het ontwikkelen van omstandigheden die mensen ertoe uitnodigen en stimuleren mantelzorg en/of vrijwillige inzet te bieden?

De gemeente heeft een goede infrastructuur ontwikkeld. In regionaal verband monitort de gemeente het percentage vrijwilligers. Dit percentage ligt boven de gestelde streefwaarde (streefwaarde was 25% en het daadwerkelijke percentage is 30%).

Op basis van deze evaluatie is er een indicatie (op grond van een opmerking van een respondent) dat de gemeente een grote groep mantelzorgers niet bereikt (met name jongere mantelzorgers).

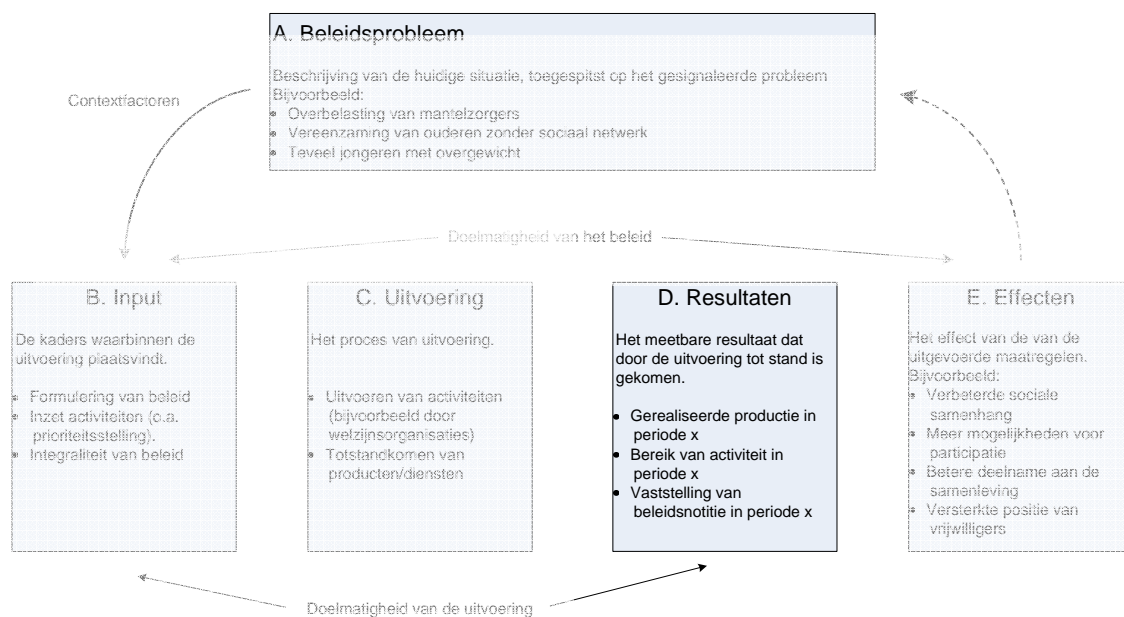
Stemt de gemeente de professionele zorg en ondersteuning enerzijds, en de mantelzorg anderzijds op elkaar af?

De gemeente stemt professionele zorg en ondersteuning af met mantelzorg door het inzetten van respijtzorg. Respijtzorg is zorg die geleverd wordt om een mantelzorger tijdelijk te ontlasten. Dit kan op vrijwillige basis maar kan ook geleverd worden door zorginstellingen (professionele respijtzorg). De gemeente heeft geconstateerd dat het in de praktijk echter niet altijd duidelijk is wanneer iemand in aanmerking komt voor professionele en wanneer voor vrijwillige respijtzorg. De gemeenten die deelnemen aan de Stichting Rondom Mantelzorg hebben hiernaar in hun gemeente een onderzoek uitgevoerd. Naar aanleiding van de resultaten hebben de gemeenten samen met de zorgkantoren, zorgaanbieders, CIZ en Rondom Mantelzorg een convenant getekend om de afstemming tussen beide vormen van respijtzorg te verbeteren. Stichting Rondom Mantelzorg zal het convenant uitvoeren. Ten tijde van dit onderzoek is nog niet duidelijk hoe dit functioneert.

Zijn er maatregelen die de kwaliteit van het Wmo-beleid moeten borgen?

Bij de aanbesteding is aandacht besteed aan het kwaliteitsbeleid van de aanbieders van voorzieningen. Daarnaast zijn er duidelijke klachten- en bezwaarprocedures. Met benchmark en klanttevredenheidsonderzoek monitort de gemeente de kwaliteit. De kwaliteitswaarborgen zijn dus gecreëerd, maar het monitoren door de gemeente van de kwaliteit van klachten bij zorgaanbieders en de gemeente zelf lijkt niet systematisch plaats te vinden, terwijl dit wel belangrijke indicatoren zijn voor de daadwerkelijke kwaliteit van de geleverde diensten.

4.1.3 Resultaten



Bereikte resultaten

In het voorgaande is reeds aangegeven dat de gemeente beoogde streefwaarden en resultaten specifiek en meetbaar zijn geformuleerd. Uit de voortgangsrapportage 2009 blijkt dat op de beleidsthema's Welzijn en Zorg en Onderwijs en Jeugd positieve vooruitgang is geboekt. Alle streefwaarden zijn (grotendeels ruim) behaald. De informatie uit de voortgangsrapportage is gebaseerd op het klanttevredenheidsonderzoek, informatie van ouderenorganisaties en het Regionale Informatiesysteem Samenleving.

Hoewel de uitkomsten indicatoren zijn voor een aantal aspecten van de Wmo, vormen zij als enige bronnen geen solide basis om de resultaten van het Wmo-beleid aan af te meten. Ze gaan over een klein aantal aspecten die indirect terug grijpen op het geconstateerde beleidsprobleem. Om dit te verduidelijken schetsen wij het met een voorbeeld. De gemeente constateert dat de belasting van mantelzorgers toeneemt door de trend dat mensen langer thuis wonen (beleidsprobleem). De gemeente zet in op de ondersteuning van mantelzorgers (uitvoering). Het is echter niet duidelijk wat de resultaten zijn. Wat is bijvoorbeeld het bereik en de kwaliteit van de ondersteuning van mantelzorgers? Welke middelen worden hiervoor ingezet?

Monitoring en verantwoording

De gemeente monitort de voortgang van de uitvoering van het beleid door maatschappelijke organisaties aan de hand van periodieke overleggen. Verantwoording door de organisaties vindt plaats door middel van jaarverslagen en jaarrekeningen. Daarnaast neemt de gemeente deel aan jaarlijkse benchmarks en monitor-onderzoek.

Heeft de gemeente toetsbare en uniforme prestatieafspraken gemaakt, bijvoorbeeld in een communicatieplan?

De gemeente heeft toetsbare en uniforme prestatieafspraken gemaakt (streefwaarden).

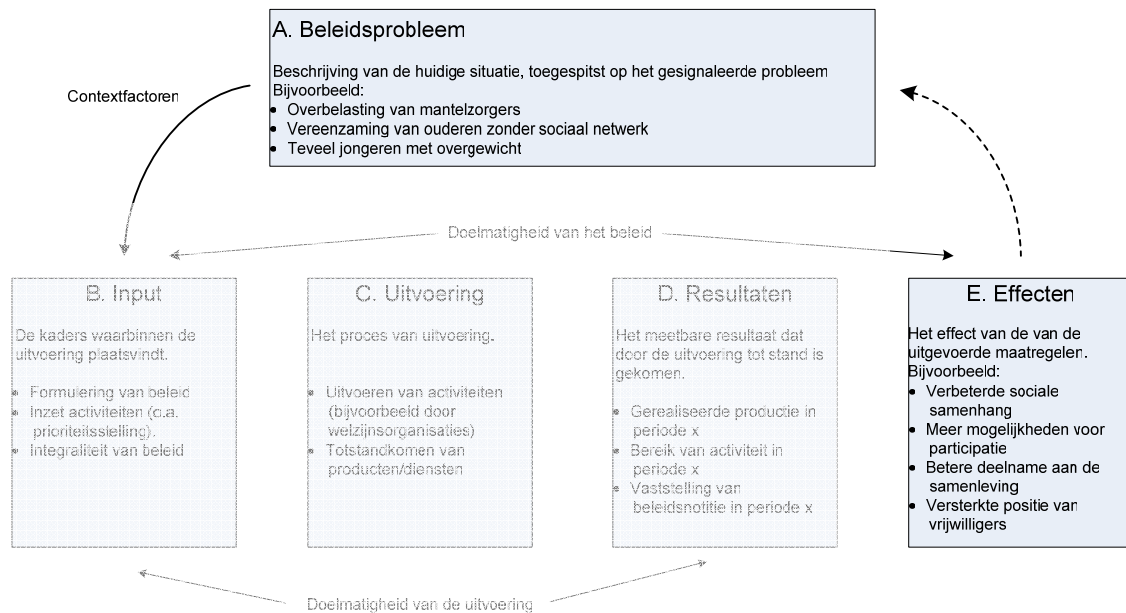
Op welke wijze vindt de verantwoording plaats van de gewenste resultaten (beleidsdoelen)

Verantwoording vindt plaats via de regulier planning- en controlcyclus. Voortgangsrapportages geven inzicht in de behaalde resultaten. De gemeente onderhoudt contact met de uitvoerende organisaties. Daarnaast worden periodiek klanttevredenheidonderzoeken, benchmarks en monitor-onderzoeken uitgevoerd.

Zijn de gewenste resultaten (doelen) en prestatie-eisen bereikt?

De streefwaarden zijn bereikt. Het geeft echter een beperkt beeld van het bereiken van doelstellingen die in de beleidsnota's zijn beschreven. De gemeente heeft dus wel een duidelijke analyse gemaakt van de problemen en bijbehorende doelen en activiteiten genoemd, maar maakt de cirkel niet rond door de resultaten van dit beleid in kaart te brengen.

4.1.4 Effecten



De *effecten* van het beleid vormen de laatste schakel in de cyclus. De effecten van het beleid zijn de optelsom van alle resultaten. Als het beleid goed gefunctioneerd heeft, is het effect van het beleid een vermindering van het beleidsprobleem. Als dat zo is, is het beleid *doeltreffend* geweest. Bij de *doelmatigheid* wordt in kaart gebracht of de resultaten en effecten zijn bereikt tegen de laagst mogelijke kosten of meer effecten hadden kunnen worden bereikt met dezelfde kosten.

Omdat het zicht op resultaten grotendeels ontbreekt, is het niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de maatschappelijke effecten van het Wmo-beleid. Om bij het voorbeeld in de vorige paragraaf te blijven, als niet duidelijk is of de mantelzorgondersteuning aansluit bij de ondersteuningsbehoefte, is ook niet vast te stellen of het is gelukt (met de activiteiten) om de toenemende belasting van mantelzorgers te verminderen. Daarmee is het ook niet mogelijk om uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Op een paar onderdelen vallen wel indirect een aantal effecten waar te nemen. Zoals uit het klanttevredenheidsonderzoek of voorzieningen aansluiten op behoeften en burgers en daarmee helpen om de zelfredzaamheid te vergroten (een gemiddeld rapportcijfer van 7.7 in 2008, 0,3 punt hoger dan het gemiddelde voor vergelijkbare gemeenten).

4.2 Wettelijke vereisten

4.2.1 Eisen aan het beleidsplan

Het geformuleerde beleid voldoet gedeeltelijk aan de wettelijke eisen die de Wmo (art. 3) aan het Wmo-beleidsplan stelt.

Het beleidsplan voldoet op de volgende punten gedeeltelijk of volledig aan de eisen van de wet:

- het plan geeft doelstellingen voor het Wmo-beleid
- het plan bevat een opsomming van de acties die zullen worden ondernomen in de bestreken periode
- in mindere mate bevat het plan de gewenste resultaten (resultaten en acties lopen door elkaar heen)
- In mindere mate zijn de kleine doelgroepen behandeld (er wordt een onderzoek naar de belangen van kleine doelgroepen aangekondigd).
- er is benoemd welke maatregelen genomen zijn om keuzevrijheid te bieden aan burgers die gebruik maken van ondersteunende voorzieningen.

4.2.2 Jaarlijkse verantwoordingsplicht gemeente

Gemeenten zijn bij de ministeriële regeling verplicht jaarlijks voor 1 juli een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren onder inwoners én een overzicht te geven van de prestaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, beide over het voorgaande jaar. Het onderzoek en overzicht moeten worden gepubliceerd en aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden aangeboden¹. De gemeente Oegstgeest voldoet aan deze verplichtingen.

4.2.3 Cliëntenparticipatie

Volgens artikel 11 van de Wmo moeten gemeenten burgers betrekken bij de voorbereiding van beleid². Burgers mogen ook zelfstandig voorstellen doen over maatschappelijke onder-

¹ Artikel 9, eerste en tweede lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

² Naast participeren in het beleidsproces is het doel van burgerparticipatie in de Wmo ook gericht op maatschappelijke deelname (Memorie van Toelichting, 2005).

steuning. De gemeente moet er op letten dat ook kwetsbare groepen bij beleidsvoorbereiding worden betrokken. Artikel 12 verplicht gemeenten om over voorgenomen beleid advies te vragen aan gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties aan de vraagkant van de Wmo. Met deze verplichting voor ogen hebben veel gemeenten een Wmo-raad (ook wel Wmo-platform, Wmo-adviesorgaan genoemd) opgericht (SCP, 2008). De gemeente Oegstgeest heeft sinds 1 november een Wmo-adviesraad, deze adviseert het college. Momenteel is de adviesraad actief betrokken bij het Wmo beleid. Met de beleidsmedewerker Wmo wordt structureel overlegd. Met de wethouder is minimaal een maal per driemaanden overleg. Volgens een respondent van de adviesraad zijn de contacten met de gemeente goed.

Heeft de gemeente in haar Wmo-plan aandacht besteed aan de keuzevrijheid van de burger?

In het beleidsplan zijn de maatregelen benoemd die keuzevrijheid moeten bieden aan burgers.

Heeft de jaarlijkse verantwoordingsplicht over prestaties van de Wmo (aanbod en prestaties van zorg en voorzieningen) richting burger en lokale actoren zodanig vormgegeven dat mag worden verwacht dat deze tijdig gepubliceerd kunnen worden?

Oegstgeest voert jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uit en dient dit voor 1 juli van ieder jaar in bij het ministerie van VWS. Het rapport is openbaar. De gemeente voldoet hiermee aan de verantwoordingsplicht

4.3 De raad

4.3.1 Verantwoording aan de raad

Verantwoording aan de raad vindt plaats door middel van de reguliere planning- en control-cyclus, waarin de jaarstukken en voortgangsrapportages de belangrijkste verantwoordingsdocumenten zijn. Een raadslid geeft in een interview aan dat de raad in 2009 een intensief traject heeft opgezet om de verantwoording vanuit de ambtelijke organisatie aan de raad intensief te verbeteren. Een verbetering die al is ingezet is een passender koppeling tussen doelstellingen in het Wmo-beleidsplan en verantwoordingsinformatie.

4.3.2 Kaderstellende rol

Het geïnterviewde raadslid geeft aan dat de raad zijn kaderstellende rol goed heeft kunnen vervullen en dat het college de raad tijdig heeft betrokken bij de invulling van de Wmo. Een belemmerende factor was de beperkte kennis van de Wmo, aangezien het een nieuw onderwerp betrof. Met de ervaring van de laatste jaren zal de raad zijn kaderstellende rol nog beter kunnen vervullen.

4.3.3 Financiën

Uitgangspunt van de invoering van de Wmo was dat dit zo veel mogelijk budgetneutraal moest gebeuren. Het is volgens het geïnterviewde raadslid, vanwege de vele taken die onder de Wmo vallen, niet te bepalen wat er met Wmo-gelden en wat uit andere fondsen wordt gefinancierd.

De raad is door de wethouder geïnformeerd over financiële risico's bij de uitvoering van de Wmo. Volgens het raadslid is huishoudelijke hulp het grootste financiële risico van de uitvoering van de Wmo, vanwege de vergrijzing van de inwoners van Oegstgeest.

Op welke wijze vindt de verantwoording plaats van de gewenste resultaten (beleidsdoelen)

Verantwoording aan de raad vindt onder meer plaats via de reguliere begrotingscyclus. Over de uitvoering van de programmabegroting vindt verantwoording plaats via de voortgangsrapportages die drie keer per jaar aan de raad worden aangeboden. Daarnaast vindt jaarlijks verantwoording plaats via de jaarstukken of het jaarverslag. In de jaarstukken of het jaarverslag wordt naar analogie van de drie W-vragen (Wat hebben we bereikt? Wat hebben er ervoor gedaan? Wat heeft het gekost?) per beleidsprogramma verantwoording afgelegd over de prestaties op dit terrein.

Sluit de verantwoording over de resultaten aan op de in de vigerende Beleidsnota vermelde beleidsdoelen?

Het college heeft samen met de raad een intensief traject ingezet om de verantwoording vanuit de ambtelijke organisatie te verbeteren, onder meer ten aanzien van het opstellen van specifieke doelstellingen. Het geïnterviewde raadslid merkt op dat de koppeling tussen vooraf gestelde beleidsdoelstellingen, zoals bijvoorbeeld in de Wmo-beleidsnota, en de verantwoordingsinformatie steeds beter wordt. In deze evaluatie stellen wij vast dat hier nog winst op valt te behalen (zie de paragrafen resultaten en effecten).

Is er een systeem van monitoren ingebouwd waardoor tijdige (bij)sturing door de raad mogelijk is?

Bijsturing is mogelijk door middel van tussentijdse verantwoordingsdocumenten. De raad kan hier voldoende op bijsturen.

Hebben de gemeenteraden inzicht in het budget en de ontwikkeling van de kosten van de voorzieningen en inspanningen op de verschillende prestatievelden?

De raad wordt tijdig geïnformeerd over de financiële voortgang van de uitvoering van het Wmo-beleid. Mocht er sprake zijn van overschrijdingen van het budget, dan zal dit in de voortgangsrapportage al naar voren te komen.

Wat zijn de financiële risico's en onzekerheden en hoe gaat de gemeente die beheersen?

De raad wordt door de wethouder geïnformeerd over de financiële risico's bij de uitvoering van de Wmo.

4.4 Burgers en het Wmo-beleid

In de drie voorgaande paragrafen zijn de vragen over de beleidscyclus en de consistentie tussen de verschillende onderdelen ervan beantwoord. In deze paragraaf beantwoorden we de tweede hoofdvraag van dit onderzoek: wat merkt de burger nu daadwerkelijk van drie jaar Wmo-beleid? Hiervoor putten we uit verschillende bronnen: gemeentelijke beleidsdocumenten, interviews, cliënttevredenheidsonderzoeken en een casusstudie

De casusstudie

Door middel van drie fictieve casussen hebben we een beeld geprobeerd te geven van wat burgers merken van de Wmo. Voor de inhoud van de casussen verwijzen we naar de zesde paragraaf van de hoofdstukken over de individuele gemeenten.

De casussen hebben we voorgelegd aan verschillende medewerkers van de gemeente. Ook hebben we voor één casus een *mystery call* gepleegd: een gesprek waarin de onderzoekers zich hebben voorgedaan als klant van het loket.

Wat merken de burgers?

Het Lokaal Loket vormt het belangrijkste aanspreekpunt over de Wmo voor burgers. Ze kunnen er terecht voor vragen en het aanvragen van voorzieningen. Uit de interviews uit de casusstudie komt naar voren dat de medewerkers van het loket aandacht moeten hebben voor meer dan alleen de vragen of problemen waarmee burgers zich melden. Bij aanvragen voor voorzieningen moeten ze nagaan of er nog meer ondersteuning noodzakelijk is dan de ondersteuning die wordt aangevraagd. De ervaring van de onderzoekers bij de *mystery call* was echter dat de cliënt voornamelijk naar andere organisaties werd doorverwezen voor informatie. Aangezien het slechts één gesprek met één medewerker van het loket betrof, kan hier niet de conclusie uit getrokken worden dat het loket in de praktijk niet integraal werkt. Het is echter wel een aandachtspunt.

Verder kunnen burgers niet bij het loket terecht voor informatieverzoeken of aanvragen die andere beleidsvelden betreffen, bijvoorbeeld de Wet werk en bijstand (WWB). Hiervoor worden mensen verwezen naar andere organisaties.

Burgers hebben ook door middel van voorzieningen, en dan in het bijzonder huishoudelijk hulp, te maken met de Wmo. Voor veel mensen zijn voorzieningen synoniem met de Wmo. Burgers in Voorschoten hebben sinds de invoering van het dynamisch selectiemodel een beperkte keuzevrijheid tussen zorgaanbieders. Ze mogen een voorkeur en een anti-voorkeur aangeven voor een aanbieder. Alleen de anti-voorkeur is absoluut, de cliënt wordt niet aan deze organisatie toegewezen. Voor het overige besluit de gemeente welke aanbieder een cliënt krijgt. Hoewel de gemeente rekening houdt met de aangegeven voorkeur, kan het voorkomen dat de cliënt hulp krijgt geboden van een andere organisatie. Omdat de resultaten van het cliënttevredenheidsonderzoek 2009 (het eerste jaar van het dynamisch selectiemodel) nog niet bekend waren ten tijde van dit onderzoek, is niet bekend hoe burgers dit nieuwe systeem van toewijzing van zorg beoordelen.

4.5 Aanbevelingen

Verbeter het inzicht in de maatschappelijke effecten van het beleid

- Formuleer de beoogde resultaten en effecten zoveel mogelijk in relatie tot het geconstateerde beleidsprobleem, de doelstellingen en de activiteiten.
- Formuleer heldere en meetbare effectindicatoren. Ook hier is het noodzakelijk dat er een duidelijk verband is tussen de indicatoren en de te bereiken effecten.
- Creëer daarmee meer zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Juist in een periode van toenemende schaarste is het van publiek belang om dit inzicht wel te verkrijgen.

Vergroot de integraliteit van het beleid

- Zorg voor een herijking van het beleid door de Wmo als paraplu te nemen van waaruit het beleid op verschillende terreinen voortvloeit. Daarmee ontstaat samenhang in het beleid en is het overzichtelijker. Dit vereenvoudigt transparantie en verantwoording.
- Geef een visie op de beoogde regierol van de gemeente. Voor aanbieders is deze rol op dit moment duidelijk en positief gewaardeerd, maar het is nog niet verankerd in het Wmo-beleid.

Ontwikkel effectieve strategieën voor het bereiken van (jonge) mantelzorgers

- Hoewel de aanwijzing uit deze evaluatie dat een grote groep mantelzorgers niet bereikt wordt beperkt is, vinden wij het toch van belang om hier een aanbeveling over te geven. Duidelijk is dat de gemeente activiteiten uitvoert om mantelzorgers te bereiken en te ontlasten. De aanbeveling is om na te gaan of de huidige strategieën effectief zijn en welke mogelijkheden er zijn om deze te optimaliseren.

Zorg voor een bredere monitoring van de kwaliteit van voorzieningen

- De kwaliteit van voorzieningen wordt nu met name gemonitord via het klanttevredenheidsonderzoek. Ingediende klachten bij aanbieders en bij de gemeente vormen echter ook een belangrijke bron. Daarnaast kunnen cliëntenraden van zorgaanbieders ook informatie geven over de kwaliteit van de dienstverlening.

5 Een vergelijking tussen de gemeenten

Doel van dit hoofdstuk is om de gemeenten handreikingen te geven bij het maken van keuzes voorafgaand en tijdens de beleidscyclus. In dit hoofdstuk besteden we onder andere aandacht aan de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest. Per onderdeel van de beleidscyclus geven we de belangrijkste punten aan. Ook besteden we aandacht aan de rol van de raad en wat burgers in de drie gemeenten merken van het Wmo-beleid. We merken hierbij op dat een vergelijking van de kosten en andere in de tabellen opgenomen gegevens niet goed mogelijk is en het wel opnemen verwarrend zou kunnen werken. Het vastleggen van de gegevens bij de gemeenten vindt verschillend plaats.

5.1 Beleidsprobleem en input

Herijking van beleid en integraliteitsdenken

Van de drie gemeenten is Wassenaar de enige die de invoering van de Wmo heeft aangegrepen om het zorg- en welzijnsbeleid te herijken. Door de negen prestatievelden onder te brengen in drie "ringen" heeft Wassenaar ook het integraliteitsdenken (binnen de Wmo en tussen de Wmo en andere beleidsvelden) vorm gegeven binnen het beleid. Voorschoten en Oegstgeest hebben, net als veel andere gemeenten, gekozen voor een voortzetting van het oude WVG- en welzijnsbeleid, aangevuld met nieuwe wettelijke taken zoals huishoudelijke hulp. Gezien de inspanningen die de invoering van de Wmo voor gemeenten met zich heeft meegebracht, is dit een begrijpelijke keuze geweest. Echter, dit heeft ook zijn gevolgen gehad voor de integraliteit van het beleid. Door langs oude lijnen te blijven denken, blijft integraal beleid in Voorschoten en Oegstgeest veelal beperkt tot het benoemen van relaties en verbanden met andere beleids- en prestatievelden. Er is zeker op het niveau van de beleidsplannen nog weinig sprake van echt integraal beleid. Op het niveau van deelnota's wordt wel al vaker integraal gedacht.

Logica en consistentie

Oegstgeest heeft veelal een duidelijke analyse van het beleidsprobleem. Bij Voorschoten en Wassenaar is dit in mindere mate het geval. Voor alle drie de gemeenten geldt echter dat vaak niet duidelijk is waarom de geconstateerde problemen leiden tot de beleidsdoelstellingen. Het zelfde geldt voor de relatie tussen doelstellingen en activiteiten: hoe dragen de voorgenomen activiteiten nu precies bij tot het bereiken van de doelstellingen? Eenzelfde beeld komt naar voren over effectindicatoren. In veel gevallen ontbreken ze en als er effectindicatoren zijn geformuleerd is het de vraag of ze relevant zijn voor de bijbehorende doelstelling. Een illustratie vormt het hanteren van een rapportcijfer uit het klanttevredenheidsonderzoek over Wmo-voorzieningen als indicator voor een goede uitvoering van de Wmo. Dit is vrij beperkt, aangezien de Wmo meer omvat dan alleen de aanvraag van voorzieningen.

Keuzemogelijkheden voor de raad

Belangrijk bij het maken van beleid is dat er de raad keuzemogelijkheden heeft in het proces voorafgaand aan de vaststelling van het beleid. Bijvoorbeeld door het in beeld brengen

van de feitelijke problematiek met daarbij de mogelijke oplossingsrichtingen inclusief de voor- en nadelen, risico's, de kosten en de maatschappelijke effecten

5.2 Uitvoering

Samenwerking

Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest werken op verschillende manieren bij het opstellen en uitvoeren van beleid samen met elkaar. Wassenaar en Voorschoten werken bijvoorbeeld samen in de Stichting Rndom Mantelzorg en hebben, met andere gemeenten, een convenant afgesloten over een betere afstemming van vrijwillige en professionele mantelzorg. Voorschoten en Oegstgeest hebben in Holland Rijnland verband samengewerkt bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp en hebben hun Wmo-verordeningen op elkaar afgestemd.

Aanbesteding van huishoudelijke hulp

Voorschoten en Oegstgeest hebben huishoudelijke hulp aanbesteed via het veilingmodel en kennen zorg toe door middel van het dynamische selectiemodel. Wassenaar heeft gekozen voor aanbesteding via het Zeeuwse model en laat inwoners zelf uit de gecontracteerde aanbieders kiezen. Voordeel van het dynamische selectiemodel is dat de gemeente zo de prijs van zorg kan drukken. Het is echter de vraag of dit voordeel opweegt tegen de kosten die de administratieve belasting van het 'veilen' van individuele zorgvragen met zich meebrengt. Zijn Voorschoten en Oegstgeest goedkoper uit dan wanneer ze net als Wassenaar met aanbieders een vaste prijs zouden afspreken? Bovendien is de keuzevrijheid van burgers binnen het dynamische selectiemodel beperkter dan bij aanbesteding via het Zeeuwse model. De vraag naar de voor- en nadelen van de diverse modellen in relatie tot de keuzevrijheid van burgers en de kosten zou interessant kunnen zijn voor de gemeenteraden voordat het beleid wordt vastgesteld.

Indicatiestelling

In alle drie de gemeenten kunnen burgers aanvragen voor Wmo-voorzieningen indienen bij het Wmo-loket. De afhandeling van deze vragen is echter anders in iedere gemeente. In Voorschoten en Oegstgeest geleiden medewerkers van het loket de aanvragen door naar Wmo-consulenten van de gemeente, die de indicatie afgeven. In Wassenaar worden aanvragen eerst van een advies voorzien door medewerkers van het loket, voordat ze worden doorgestuurd naar de gemeente. Ambtenaren van de gemeente bekijken de aanvraag en het advies nogmaals en nemen een besluit. De extra check op aanvragen lijkt ingegeven te zijn door zorgvuldigheid, maar is het ook doelmatig? De extra inspanning heeft niet geleid tot minder bezwaarschriften. In tegendeel: waar Voorschoten en Oegstgeest in 2009 0 respectievelijk 1 bezwaarschrift hadden ontvangen, had Wassenaar er 9. Gemeenten kunnen voor een indicatie zowel telefonisch als door middel van een huisbezoek informatie inwinnen. In Wassenaar en Oegstgeest vindt indicatiestelling meestal telefonisch plaats. Bij complexere aanvragen en bij bepaalde contra-indicaties vindt huisbezoek plaats. Wmo-consulenten uit Voorschoten indiceren daarentegen alleen op basis van de resultaten van huisbezoeken. Er worden geen telefonische indicaties gesteld. Deze persoonlijke aanpak zou moeten leiden tot betere indicaties, omdat zo de persoonlijke situatie van aanvragers beter in beeld kan worden gebracht en consulenten ook andere hulp dan de gevraagde kunnen aanbieden. Ook lijkt deze persoonlijke aanpak klantvriendelijker. Deze aanpak ver-

taalt zich echter niet door in een hoger cijfer in de klanttevredenheidsonderzoeken of in een lager aantal bezwaarschriften. Oegstgeest stelt ook telefonische indicaties en heeft in 2009 één bezwaarschrift ontvangen. Hierbij moet wel aangetekend worden dat een klein aantal bezwaarschriften niet altijd hoeft te duiden op een correcte wijze van indicaties stellen. Mondigheid van bewoners en bekendheid met bezwaar- en beroepmogelijkheden kunnen ook een rol spelen.

Samenwerking

Samenwerking tussen veldpartijen onderling en met de gemeente is noodzakelijk voor een goede uitvoering van de Wmo. Respondenten zeggen dat alle drie de gemeenten samenwerking in meerdere of minder mate stimuleren. Oegstgeest is echter de enige gemeente die dit als voorwaarde heeft opgenomen bij subsidieverlening. Steunpunt Mantelzorg heeft als subsidievoorwaarde opgelegd gekregen dat het samenwerking met andere partijen moet zoeken.

5.3 Resultaten en effecten

Om resultaten en effecten van beleid te kunnen benoemen is het noodzakelijk dat doelstellingen en activiteiten specifiek en meetbaar zijn geformuleerd. In Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest is dit in wisselende mate het geval, waarbij activiteiten vaker specifiek en meetbaar zijn geformuleerd dan doelstellingen. Dit maakt het zeer moeilijk om de effectiviteit van het beleid te bepalen. Op het niveau van activiteiten is vaak wel iets te zeggen over de resultaten, maar over de effectiviteit van doelstellingen kunnen we in dit onderzoek geen uitspraken doen. Hoogstens vormen de klanttevredenheidsonderzoeken een indicatie voor de kwaliteit van beleid en uitvoering. Bij alle drie de gemeenten is de score hoger dan een zeven.

5.4 De raad: sturing en controle

Een goede kaderstelling, of sturing, door de raad is afhankelijk van de kwaliteit van de formulering van de doelstellingen en de verantwoordingsinformatie. Zoals gezegd zijn de doelstellingen in alle drie de gemeenten weinig specifiek en meetbaar en ook de inrichting van verantwoordingsinformatie sluit vaak niet goed aan op de doelen. Monitoring en controle is daardoor moeilijk. Dit heeft ook gevolgen voor sturing door de raad: zonder goede informatie is het niet mogelijk om tijdig bij te sturen. Hoewel raadsleden uit Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest erkennen dat de kwaliteit van doelstellingen en verantwoordingsinformatie te wensen over laat, geven ze wel aan dat ze goed kunnen sturen.

5.5 Burgers

Eén loket

Het Wmo-loket is voor burgers vaak het eerste contactpunt met de Wmo. Ze kunnen hier voorzieningen en informatie aanvragen. Idee achter het loket is dat burgers één aanspreekpunt hebben voor Wmo-gerelateerde (hulp)vragen. Dit past ook binnen de één-

loketgedachte die de afgelopen jaren opgeld doet binnen gemeenten. Echter, het Wmo-loket is er in alle drie de gemeenten alleen voor Wmo-gerelateerde zaken. Wanneer een burger te maken heeft met bijvoorbeeld de Awbz of de WWB worden ze doorverwezen naar andere instanties. De wettelijke beperkingen kunnen daardoor remmend werken op een integrale aanpak van de Wmo, waarbij ook duidelijk een verband is met omliggende beleidsvelden.

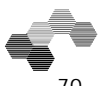
Klachten

In alle drie de gemeenten worden burgers die een klacht hebben over hun voorzieningen doorverwezen naar de zorgverlener. Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest gaan wel verschillend om met de monitoring van de klachten. In Voorschoten bellen Wmo-consulenten iedere geregistreerde klacht na met de aanbieder en eventueel de klager om na te gaan of en hoe de klacht is opgelost. Bovendien bellen ze iedere cliënt enkele weken na indicatiestelling op om te vragen of ze tevreden zijn over de zorg die ze ontvangen. In Wassenaar en Oegstgeest worden klachten niet automatisch opgevolgd. In Oegstgeest en Wassenaar is zelfs niet bekend hoeveel klachten er over zorgaanbieders zijn binnen gekomen. Dit is een gemiste kans. Enerzijds vanuit het oogpunt van klantvriendelijkheid, anderzijds doordat klachten over zorgaanbieders een indicatie vormen voor de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo.

Bijlage 1 Onderzoeksvragen

Onderwerp	Onderzoeksvraag
Beleidsprobleem en -theorie	Is er een logische en consistente relatie tussen doelstellingen, activiteiten en te behalen resultaten?
	Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan de inzet van middelen en het opzetten van activiteiten?
Totstandkoming beleid	Hebben de gemeenten een Wmo-adviesorgaan, bijvoorbeeld in de vorm van een Wmo-raad, ingesteld?
	Hebben de gemeenten advies gevraagd voor het ontwerp Wmo plan aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties? Hebben de gemeenten de geleverde adviezen meegenomen in haar plan en dit teruggekoppeld?
Beoogde resultaten en effecten (volgens Wmo-beleidsplan)	Hebben de gemeenten de gewenste resultaten (doelen) voldoende SMART geformuleerd? En zijn er prestatie-eisen benoemd?
	Hebben de gemeenten bij het opstellen van het Wmo-beleidsplan voldoende aandacht gegeven aan de integraliteit van het beleid, ofwel samenhang tussen beleidsvelden zoals aangegeven in artikel 3 lid 4b van de Wmo ?
	Hebben de gemeenten in hun Wmo-plan aandacht besteed aan de keuzevrijheid van de burger?
	Hebben de gemeenten in hun Wmo-plan aandacht besteed aan maatregelen die de kwaliteit moeten borgen?
	Hebben de gemeenten in hun Wmo-plan aandacht besteed aan de behoefte van kleine doelgroepen?
	Hoe is de interne kruisbestuiving tussen de verschillende beleidssectoren terug te zien in het Wmo beleidsplan?
Mantelzorgers/vrijwilligers	Hebben de gemeenten beleid en infrastructuur ontwikkeld op lokaal niveau, gericht op het ontwikkelen van omstandigheden die mensen ertoe uitnodigen en stimuleren mantelzorg en/of vrijwillige inzet te bieden?
	Hebben de gemeenten een visie ontwikkeld op wat redelijkerwijs verwacht mag worden van huisgenoten in het kader van 'gebruikelijke zorg'?
Ingezette middelen	Zijn voldoende mensen en middelen beschikbaar om het Wmo-beleid uit te voeren?
	Zijn de randvoorwaarden gecreëerd (verdeling taken en verantwoordelijkheden, informatieuitwisseling, etc.) om goede uitvoering mogelijk te maken?

Uitvoering	In hoeverre zijn toezeggingen voor verdere beleidsvorming gerealiseerd ?
	Hoe hebben (gaan) de gemeenten de samenhang tussen de verschillende (collectieve vs. individuele, preventieve vs. ondersteunde) voorzieningen en aanbod op lokaal niveau vormgegeven?
	Hoe hebben (gaan) de gemeenten regieverantwoordelijkheden, nu versnipperd over verschillende partijen, doorbroken en centraal bij de gemeente kunnen wegzetten?
	Hebben de gemeenten de medewerking van woningcorporaties geregeld?
	Hebben de gemeenten bij de financiering van uitvoerende derden voorwaarden gesteld op het punt van samenwerking met uitvoerders uit aanpalende (zorg)sectoren?
	Hebben de gemeenten voor samenhang in de toegang tot de verschillende stelsels zorg gedragen, bijvoorbeeld door het creëren van één loket voor informatie en toegang voor de burger?
Resultaten	Hebben de gemeenten de jaarlijkse verantwoordingsplicht over prestaties van de Wmo (aanbod en prestaties van zorg en voorzieningen) richting burger en lokale actoren zodanig vormgegeven dat mag worden verwacht dat deze tijdig gepubliceerd kunnen worden?
	Hebben de gemeenten de registratie van de bij ministeriële regeling aangewezen gegevens over de prestaties van gemeenten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning zodanig vormgegeven dat mag worden verwacht dat deze tijdig verstrekt kunnen worden? Zijn de resultaten hiervan openbaar, volledig en helder?
	Hebben de gemeenten toetsbare en uniforme prestatieafspraken gemaakt, bijvoorbeeld in een communicatieplan?
	Zijn er naast de in de wet genoemde tevredenheidsonderzoeken en prestaties andere instrumenten waaruit de tevredenheid en de prestaties kunnen worden afgeleid ?
	Op welke wijze vindt de verantwoording plaats van de gewenste resultaten (beleidsdoelen)
	Stemmen de gemeenten de professionele zorg en ondersteuning enerzijds, en de mantelzorg anderzijds op elkaar af?
	Hebben de gemeenten geregeld dat mantelzorgers en vrijwilligers ondersteuning krijgen als ze tijdelijk niet in staat zijn om te zorgen?
Doeltreffendheid	Zijn de gewenste resultaten (doelen) en prestatie-eisen bereikt?
	Is sprake van integraliteit van beleid, ofwel samenhang tussen beleidsvelden zoals aangegeven in artikel 3 lid 4b van de Wmo?
	Is er voldoende keuzevrijheid van de burger?
	Zijn er maatregelen die de kwaliteit van het Wmo-beleid moeten borgen?
	Is er aandacht aan de behoefte van kleine doelgroepen?
Doelmatigheid	Hebben de gemeenteraden inzicht in de financiële uitgangssituatie (0-situatie) van de Wmo?
	Hebben de gemeenteraden inzicht in het budget en de ontwikkeling van de kosten van de voorzieningen en inspanningen op de verschillende prestatievelden?
	Sluit de verantwoording over de resultaten aan op de in de vigerende Beleidsnota vermelde beleidsdoelen?
	Op welke wijze realiseert de gemeente een doelmatige uitvoering en organisatie in combinatie met een slimme aanpak waardoor de Wmo binnen de door het Rijk overgedragen budgetten kan worden gecontinueerd?
	Wat zijn de financiële risico's en onzekerheden en hoe gaat de gemeente die beheersen?
	Is er een systeem van monitoren ingebouwd waardoor tijdige (bij)sturing door de raad mogelijk is?
	Vindt er op enigerlei wijze (financiële) verantwoording plaats richting de raden naar analogie van de 3W-vragen ?
	Hebben de gemeenteraden inzicht in eventuele besparingen die uitvoering van de Wmo kunnen opleveren? Hoe maken de gemeenten eventuele kostenbesparingen door de inzet van een bepaalde 'maatregelenmix' zichtbaar?



Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 22
fax: 079 322 22 12
e-mail: info@research.nl
www.research.nl



Deel 3

Bestuurlijke reactie van de
Colleges van burgemeester en wethouders
van de gemeenten
Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest
en
nawoord van de
Rekenkamercommissie



Gemeente Wassenaar



Afdeling beleid

Rekenkamercommissie
t.a.v. de heer M.C. Teunissen
Postbus 393
2250 AJ Voorschoten

Verzonden: **18 OKT. 2010**

Datum : 14 oktober 2010
Ons kenmerk : 09053221/LM
Uw brief d.d. :
Uw kenmerk :
Onderwerp : bestuurlijke reactie conceptrapport onderzoek Wmo
Bijlage(n) :
Ref. : Lenny Modderman-Liebelt, tel. 070-5122308

Geachte heer Teunissen,

Bij brief van 10 september jl. heeft u ons college gevraagd om een bestuurlijke reactie op het conceptrapport onderzoek Wmo. Helaas is het ons niet gelukt om onze bestuurlijke reactie voor 6 oktober aan u te sturen. Dat hebben we u bij brief van 7 oktober al laten weten. Hierbij treft u onze bestuurlijke reactie alsnog aan. Overigens komt onze reactie grotendeels overeen met de eerder bij brief van 2 augustus 2010 gegeven ambtelijke reactie.

Algemeen

De algemene indruk uit dit onderzoek is dat de gemeente Wassenaar op het terrein van de Wmo haar zaken goed voor elkaar heeft. De basis is goed neergelegd en de uitvoering verloopt prima. Op een klein aantal aanbevelingen tot verbetering na, kan vastgesteld worden dat Wassenaar de Wmo goed heeft opgepakt.

Het rapport zit goed in elkaar en geeft heldere aanbevelingen. Wij vinden het rapport echter wel erg omvangrijk en wij zouden de samenvatting graag ingekort zien.

Hieronder gaan wij in op de zes aanbevelingen uit het conceptrapport

Verbeter het inzicht in de maatschappelijke effecten van het beleid

In het volgende Wmo-beleidsplan zullen wij trachten een duidelijker verband tussen het beleidsprobleem, doelstellingen en activiteiten aan te geven. Ook zullen wij heldere en meetbare effectindicatoren formuleren. Op die manier verwachten wij meer zicht te creëren op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Verbeter het inzicht in de kosten van de Wmo

Wij streven ernaar om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken tussen Wmo-beleidsplan en



programmabegroting.

Maak duidelijke afspraken met uitvoerende organisaties over onderlinge samenwerking

Wij onderschrijven het belang van onderlinge samenwerking tussen organisaties en zullen daar zoveel mogelijk op aansturen.

Zorg voor een bredere monitoring van de kwaliteit van voorzieningen

Punt van aandacht is de afhandeling van klachten. In het bestek van de huishoudelijke hulp is inderdaad aangegeven dat de zorgaanbieders tweemaal per jaar een rapportage van de ontvangen klachten (aard en oorzaak) aan de gemeente dienen te leveren. Dit gebeurt in de praktijk nog niet voldoende. Wij zullen in het overleg met de zorgaanbieders aandringen op naleving van deze afspraak.

Casussen

Op zichzelf vinden wij het een goed idee om ook een aantal casussen in het rapport op te nemen, maar wij zien de relatie met het rekenkameronderzoek niet direct.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Wassenaar,
de secretaris, de burgemeester,

AC



Rekenkamercommissie,
Postbus 393,
2250 AJ Voorschoten

Datum : 13 oktober 2010 Ons kenmerk : Welzijn / Zorg
Uw brief van : 10 september 2010 Behandeld door : Willem van der Ark
Uw kenmerk : Doorkiesnummer : (071) 560 07 72
Bijlage(n) : Afdeling : Welzijn

Onderwerp : bestuurlijke reactie conceptrapport onderzoek Wmo

Geachte commissie,

In uw brief van 10 september 2010 heeft u ons verzocht binnen enkele weken een reactie te geven op het rapport.

Gezien het feit dat u niet heeft kunnen instemmen met het door ons gevraagde uitstel van de reactietermijn, moeten wij op dit moment volstaan met een algemene reactie op het rapport. In een later stadium zal eventueel separaat een reactie van het College, die zich met name richt op de naar onze mening feitelijke onjuistheden in de beide rapporten, aan de Raad worden toegezonden

Algemene indruk

De gemeente Voorschoten is blij met de constatering van de rekenkamer dat de burger van Voorschoten de uitvoering van de WMO als positief ervaart. Een groot deel van de energie in de beginjaren van de WMO is door ons aangewend om de overgang naar de nieuwe wetgeving voor de burger zo soepel mogelijk te laten verlopen en ook om de kwaliteit van de zorgverlening ten minste op het bestaande peil te handhaven. De gemeente is blij dat deze inzet van energie haar vruchten heeft afgeworpen. Verder delen wij de mening van de rekenkamer dat het gezien het huidige economische klimaat het noodzakelijk is om een heldere afbakening van beleid en doelmatige besteding van middelen te bewerkstelligen. De komende jaren zullen daar zeker op gericht zijn. Toch blijft hoog in het vaandel staan dat de burger tevreden moet kunnen zijn over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het compensatiebeginsel.

Reactie op de aanbevelingen

1. Verbeter het inzicht in de maatschappelijke effecten van het beleid.
Wij delen de mening van de rekenkamer dat in de nieuwe beleidsnota verbeteringen moeten worden doorgevoerd, die helpen om het inzicht in maatschappelijke effecten te verbeteren. Voorschoten stelt in 2011 een nieuwe beleidsnota op. De aanbevelingen die de rekenkamer heeft gedaan, zullen vanzelfsprekend worden meegenomen.





Tegelijkertijd biedt de huidige intensieve samenwerking met Wassenaar een mogelijkheid tot uniformiteit in de ontwikkeling van het nieuwe Wmo beleidsplan.

2. Verbeter het inzicht in de kosten van de WMO.

Naar het inzicht van het College zijn deze kosten duidelijk in beeld en sluiten aan bij de huidige begrotingssystematiek. Het probleem betreft hier echter een duidelijke definiëring van het begrip WMO. De WMO kan als twee zaken worden gedefinieerd:

Smal: Het betreft dan alle zaken die uit het WMO budget worden bekostigd. Het WMO budget maakt onderdeel uit van de algemene middelen, maar kan apart worden herkend. Dit budget is opgebouwd uit de oude gelden voor de uitvoering van de WVG, plus een aantal extra subsidiestromen. Het betreft hier dus de bekostiging van de prestatievelden 4 en 6, een deel van 3 en een deel van 9. Hiertoe zijn in de begroting van Voorschoten de posten WMO algemeen en WMO hulpmiddelen opgenomen. Het WMO budget is dus via deze producten duidelijk herkenbaar terug te vinden.

Breed: Het betreft hier alle velden van de wet. De WMO is samengesteld uit de oude Welzijnswet en de WVG. De middelen voor het welzijnsbeleid zitten van oudsher in de algemene middelen en zijn als zodanig niet herkenbaar. Binnen de gemeente Voorschoten is er echter wel voor gekozen om per prestatieveld een begrotingspost op te nemen:

Prestatieveld 1: Leefbaarheid en wijken	Product Wijkbeleid
Prestatieveld 2: Jeugd	Product Jeugd
Prestatieveld 3: Vrijwilligers en mantelzorg	Product vrijwilligers en WMO algemeen
Prestatieveld 4: Informatie	Product WMO algemeen: loketkosten
Prestatieveld 5: maatschappelijke verkeer	Product Inburgering, minimabeleid
Prestatieveld 6: Hulpmiddelen	Product WMO hulpmiddelen
Prestatieveld 7 t/m 9: OGGZ	Is de gemeente Leiden voor verantwoordelijk in haar functie van centrumgemeente, overige kosten zijn opgenomen onder product Gezondheid.

Het College deelt dus niet de mening van het rekenkamer rapport dat de kosten van de WMO niet inzichtelijk zijn. In beide definities is in de begroting van Voorschoten duidelijk welke zaken worden bekostigd.

3. Verbeter de verantwoordingsinformatie

Deze aanbeveling neemt het College over en bekijkt op welke manieren verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Het rapport kan er mogelijk toe leiden het format van de informatiebrieven aan de Raad te herijken.





Verder kan in dit verband nog worden vermeld dat de gehele P&C cyclus en al haar rapportages worden herzien. De aanbevelingen zullen ook in dit traject worden meegenomen.

Wij vertrouwen erop u met deze algemene reactie een indruk te hebben gegeven van onze mening over uw rapport.

Met vriendelijke groeten
College van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,





Aan:
 Rekenkamercommissie. Wassenaar Voorschoten Oegstgeest
 t.a.v. de heer M.C. Teunissen
 secr. Postbus 393
 2250 AJ VOORSCHOTEN

Datum : 12 oktober 2010
 Verzonden : 15 OKT 2010
 Ons kenmerk : 10.12243
 Contactpersoon : H.C. Duyvendak
 Doorkiesnummer : (071) 51 91 827

Onderwerp : Bestuurlijke reactie conceptrapport onderzoek Wmo

Geachte heer Teunissen,

Naar aanleiding van het verzoek om een bestuurlijke reactie op het (concept) onderzoeksrapport Wmo van de Rekenkamercommissie, ingekomen d.d. 13 september jl., delen wij u het volgende mede.

Wij hebben het (concept)rapport, nadat ambtelijk al gereageerd was, in goede orde ontvangen en met belangstelling gelezen. Inhoudelijk constateren wij dat de aanbevelingen (hoofdstuk 4.5 blz. 61) noch negatief noch heel positief zijn in verhouding en vergelijking met de gemeenten Wassenaar en Voorschoten. Het geeft ons inziens aan dat er op dit moment maar ook in de nabije toekomst verbeterpunten zijn die door de Gemeenteraad benadrukt zullen kunnen of moeten worden. Wij zullen de reactie van de Gemeenteraad afwachten om aansluitend prioriteiten in het beleid, voor de geplande Wmo nota (2012 – 2015), te kunnen bepalen.

Wij kunnen ons vinden in de opzet om 12 november a.s. het rapport aan de Raadsleden te presenteren.

Hoogachtend,
 burgemeester en wethouders van Oegstgeest,

mr. C.M.M. Zwinkels
 waarnemend secretaris

E.M. Timmers-van Klink
 burgemeester



Nawoord Rekenkamercommissie op de bestuurlijke reactie van de Colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest

Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft met brief van 10 september 2010 de Colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest gevraagd een bestuurlijke reactie te geven op het conceptrapport, inclusief de aanbiedingsbrief. De gemeentebesturen hebben in oktober 2010 gereageerd. Hierna wordt kort ingegaan op de reacties. De reacties van de Colleges zijn geen aanleiding geweest het conceptrapport aan te passen.

Burgemeester en Wethouders van Voorschoten zijn het niet eens met de Rekenkamercommissie dat de kosten van de Wmo niet inzichtelijk zijn. Met haar aanbeveling op dit punt wil de Rekenkamercommissie vooral aangeven het van belang te vinden dat de raadsleden en andere belangstellenden op een relatief eenvoudige en toegankelijke wijze in de begroting de kosten van het Wmo-beleid, zoals dat is omschreven in het Wmo-beleidsplan, kunnen terugvinden (kaders) en dat op dezelfde wijze daarover verantwoording kan worden afgelegd (controle). Op dit punt is verbetering mogelijk.

De Rekenkamercommissie stelt overigens met genoegen vast op dat de Colleges in het algemeen positief reageren op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. De mate van concreetheid in de reacties varieert: de Rekenkamercommissie acht het van belang dat in het overleg tussen de Colleges en Gemeenteraden preciezer wordt vastgesteld op welke wijze de aanbevelingen zullen worden overgenomen.



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten

☎ 06-18 54 43 05 : rekenkamercommissiewvo@voorschoten.nl