

*Evaluatie Wmo-beleid
gemeente Achtkarspelen*

Colofon

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradeel en Kollumerland c.a., aan de transparantie van het gemeentelijke handelen en de versterking van de publieke verantwoording daarover. De commissie doet dat door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren.

De commissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Zij bestaat uit externe leden, die geen binding hebben met het gemeentelijke apparaat en een ambtelijk secretaris. Nadere informatie vindt u op de sites van de genoemde gemeenten:

www.achtkarspelen.nl

www.dantumadiel.eu

www.dongeradeel.nl

www.kollumerland.nl

Samenstelling

dhr. E.A. Martens, voorzitter

dhr. W. de Boer, lid, plv. voorzitter

mw. C.M.E. Ruiter, lid

mw. R. de Vries, ambtelijk secretaris

Contact

E: r.devries@achtkarspelen.nl

T: 0511-548698

P: Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

Postbus 2

9285 ZV Buitenpost



Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

De raad van de gemeente Achtkarspelen
Postbus 2
9285 ZV BUITENPOST

Afdeling : RKC
Behandeld door : Mw. R. de Vries-Mulder
Doorkiesnummer : (0511) 548698
E-mail : r.devries@achtkarspelen.nl

Uw kenmerk	Uw brief van	Burgerservicenr	Ons kenmerk	Bijlage
				1

Onderwerp

Onderzoeksrapport Evaluatie Wmo-beleid gemeente Achtkarspelen

Buitenpost, 7 april 2014

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij bieden wij u ons onderzoeksrapport 'Evaluatie Wmo-beleid gemeente Achtkarspelen' aan. In deze begeleidende brief gaan wij in op de aanleiding voor het onderzoek, het verloop van het onderzoeksproces, de vragen die wij voor het onderzoek formuleerden en de aanbevelingen. Tevens gaan wij aan het slot van deze brief in een nawoord in op de bestuurlijke reactie van het college van B&W.

Aanleiding

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is per 1 januari 2007 ingevoerd en heeft als doel om iedereen in Nederland mee te laten doen aan de samenleving. De wet richt zich voor een belangrijk deel op mensen die dat niet kunnen vanwege een beperking (fysiek of psychisch). Zij dienen daarbij geholpen, of anders gezegd, maatschappelijk ondersteund te worden om hun zelfredzaamheid te versterken en hun participatie te bevorderen.

De gemeenten hebben hierin een cruciale rol. Zij vormen de bestuurslaag die verantwoordelijk is voor het vormgeven van het maatschappelijke ondersteuningsbeleid. Gemeenten dienen mensen met beperkingen te compenseren in hun beperkingen (compensatieplicht) opdat zij zelfredzaam zijn en kunnen participeren.

De vragen naar rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid die in het kader van rekenkameronderzoek worden gesteld, zijn ook in dit onderzoek aan de orde geweest. De antwoorden op deze vragen leveren een bijdrage aan dit nieuw te ontwikkelen beleid. Ook levert dit onderzoek een doorkijk naar de toekomst. De vele veranderingen die momenteel zijn voorgenomen, met de Wmo zelf én aanpalende beleidsterreinen, maken een dergelijk onderzoek extra interessant.

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân wil onderzoek doen vanuit lerend perspectief: wat kan van de uitvoering van Wmo in het verleden worden geleerd voor de uitvoering in de toekomst?

Onderzoeksproces

In december 2012 heeft de rekenkamercommissie een onderzoeksopzet gemaakt op basis waarvan onderzoeksbureau het Verwey-Jonker Instituut onder begeleiding van de rekenkamercommissie begin 2013 begonnen is aan de uitvoering van het onderzoek. Na vaststelling van het voorlopige onderzoeksrapport vond het ambtelijk wederhoor in november 2013 plaats. De ambtelijk-wederhoorreactie werd eind november ontvangen en na de verwerking van deze reactie volgde van medio januari tot begin april 2014 de tweede wederhoorrunde: het bestuurlijk wederhoor.

Onderzoeksvragen

Wij hebben de volgende onderzoeksvragen voor het onderzoek geformuleerd:

Centrale onderzoeksvragen

1. *In welke mate is het Wmo-beleid rechtmatig?*
2. *In welke mate leidt de uitvoering van de Wmo tot meer participatie en zelfredzaamheid van cliënten in hun omgeving?*
3. *In welke mate is het beleid gebaseerd op de vraag van de cliënt, in plaats van op het aanbod van de gemeente en haar partners?*
4. *In hoeverre is sprake van kostenbeheersing door de gemeente?*

Meer specifiek richt de rekenkamercommissie zich op de drie pijlers voor overheidsbeleid: rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Ten aanzien van elke pijler zijn deelvragen geformuleerd. De conclusies die uit de beantwoording van de deelvragen getrokken zijn, vindt u voor rechtmatigheid op pagina 25, voor doeltreffendheid op pagina 40 en voor doelmatigheid op pagina 48 van het onderzoeksrapport.

Aanbevelingen

In aansluiting op de conclusies doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Wmo-beleid te verhogen en de kaderstellende en controlerende rol van de raad hierbij te versterken:

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

1. Stel als raad de doelen zo concreet en meetbaar mogelijk, geef het college opdracht de doelrealisatie te monitoren.
2. Stel als raad duidelijke financiële kaders en vraag als raad het college om heldere financiële rapportages en een risico-analyse.
3. Vraag als raad het college om kwaliteitsbeleid, stel daarvoor zelf de kaders.

Aanbevelingen voor het gemeentelijke beleid

4. Verricht jaarlijks onderzoek onder Wmo-clienten of de doelgroep van de Wmo.
5. Betrek burgers, anders dan de Wmo-raad, actiever bij het beleid.
6. Geef in beleidsmatige zin een centrale plaats aan de samenwerking tussen de formele zorg en de informele zorg (mantelzorg, vrijwilligers en zelfzorg) in het kader van de drie decentralisaties en kijk hoe de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers daaraan dienstbaar kan zijn.
7. Stel vast waar overlap zit in de doelgroepen van de drie decentralisaties en benut kansen op doelmatigheidswinst door een integrale aanpak.
8. Zet in op vakmanschap in de uitvoering.

Op pagina 52 van het onderzoeksrapport vindt u de aanbevelingen met een uitgebreide toelichting.

Toekomstgerichtheid

Dit onderzoek geeft ook een doorkijk naar de toekomst en met name worden dan de decentralisaties in het sociale domein bedoeld. Aanbeveling 7 gaat over het vaststellen van overlap in de doelgroepen van de drie decentralisaties en het benutten van kansen op doelmatigheidswinst door een integrale aanpak.

Naast de overheveling van Awbz-taken naar de Wmo krijgen gemeenten de komende jaren ook op het gebied van de jeugdzorg en van werk en inkomen (met name sociale werkvoorziening) een forse uitbreiding van hun takenpakket. Door een integrale benadering vanuit het brede sociale beleid is het mogelijk om tot meer en beter maatwerk te komen, waarmee mogelijk ook een meer doelmatig beleid kan worden gerealiseerd. Centraal staat daarbij de benadering van '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Dit idee kan worden gerealiseerd door het werken met zogenaamde sociale teams waarin generalisten het keukentafelgesprek voeren; dat gesprek kan dan gaan over de volle breedte van het sociale domein en ook over andere personen in het huishouden.

Bestuurlijke reactie college

In het kader van het bestuurlijk wederhoor hebben wij deze conclusies en aanbevelingen aan het college van Achtkarspelen voorgelegd. Op 3 april 2014 ontvingen wij de reactie van het college, die achterin dit rapport is opgenomen.

Nawoord rekenkamercommissie

Uw raad heeft zich door middel van ons onderzoek een beeld kunnen vormen op welke wijze de gemeente Achtkarspelen vier prestatievelden van de Wmo vanaf 2008 heeft uitgevoerd. Uit het onderzoek komen verbeteringen naar voren, die ook gebruikt kunnen worden bij de uitbreiding van taken op Wmo-gebied.

Uit de bestuurlijke reactie blijkt dat het college van B&W zich herkent in het geschetste beeld. De aanbevelingen worden, op één na, allemaal overgenomen en zijn deels al in gang gezet. Hieruit concluderen wij dat onze aanbevelingen aansluiten bij de verdere beleidsvorming op Wmo-beleidsterreinen en de uitvoering ervan door uw gemeente.

Het college van B&W adviseert om aanbeveling 4 (Verricht jaarlijks onderzoek onder Wmo-cliënten of de doelgroep van de Wmo) niet over te nemen. In 2010 is ervoor gekozen om geen jaarlijkse cliënttevredenheidsonderzoeken te doen, maar op een aantal andere manieren de tevredenheid te toetsen en de kwaliteit van de uitvoering te monitoren. De rekenkamercommissie is van mening dat ook op andere wijzen tevredenheid en kwaliteit kunnen worden gemonitord, indien deze alternatieve toetsing betrouwbare informatie oplevert over de mate van zelfredzaamheid en participatie van de burgers. Het is van belang dat de verkregen informatie gedeeld wordt met de Wmo- en de gemeenteraad, zodat u als raad uw kaderstellende rol op richtinggevende wijze kunt vervullen.

De opzet van het werken met sociale wijkteams is in lijn met aanbeveling 3 (Vraag als raad om kwaliteitsbeleid, stel daarvoor zelf de kaders) en spreekt ons erg aan. Deze sociale wijkteams worden straks de belangrijkste toegang tot de verschillende vormen van zorg en de gemeente pakt dit voortvarend op. Wij achten deze aanpak zeer kansrijk.

Tot slot willen wij het grote belang van de inzet van vrijwilligers nogmaals benadrukken, in het bijzonder in het kader van de drie decentralisaties. Wij geven u in overweging voldoende faciliteiten voor de uitvoering van het vrijwilligersbeleid te bieden.

Wij gaan ervan uit dat u onze aanbevelingen over het Wmo-beleid goed kunt gebruiken, om op deze manier actief betrokken te zijn en te blijven, niet alleen bij de ontwikkelingen op het gebied van de Wmo, maar bij het gehele decentralisatieproces.

Met vriendelijke groet,

E.A. Martens, voorzitter

Evaluatie Wmo-beleid

Gemeente Achtkarspelen

Marie-Christine van Dongen
Dick Oudenampsen
Rob Gilsing

Met medewerking van Mark van Gameren

Februari 2014

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	5
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	5
1.3	Normenkader	7
1.4	Onderzoeksverantwoording	8
1.5	Leeswijzer	9
2	De Wmo en het lokale Wmo-beleid	11
2.1	De Wmo	11
2.2	De prestatievelden 3 t/m 6	15
2.3	Het Wmo-beleid in Achtkarspelen	16
3	Rechtmatigheid	21
3.1	Normenkader rechtmatigheid	21
3.2	Wmo-beleidsplan	22
3.3	Compensatie	23
3.4	Verordening individuele voorzieningen	23
3.5	Cliënttevredenheid en prestatiegegevens	24
3.6	Burgerbetrokkenheid	24
3.7	Conclusies	25
4	Doeltreffendheid	27
4.1	Normenkader doeltreffendheid	27
4.2	Doelformulering	29
4.3	Proces: integraliteit, kwaliteitsbeleid en kanteling/vraagsturing	31
4.4	Burgerbetrokkenheid	34
4.5	Prestaties: bereik doelgroep en monitoring uitvoering	36
4.6	Effecten	39
4.7	Betrokkenheid gemeenteraad	39
4.8	Conclusies	40
5	Doelmatigheid	43
5.1	Uitvoeringskosten	43
5.2	Verhouding uitvoeringskosten tot doeltreffendheid	47
5.3	Conclusies	48
6	Conclusies en blik op de toekomst	49
6.1	Conclusies	49
6.2	Blik op de toekomst	51
6.3	Aandachtspunten voor de toekomst	52
Bijlagen		
1	Geraadpleegde documenten	55
2	Normenkader	59
3	Overzicht geïnterviewde personen	63
4	Topiclijsten	65
5	Vragenlijst	71
6	Bestuurlijke reactie college	79

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is per 1 januari 2007 ingevoerd en heeft als doel om iedereen in Nederland mee te laten doen aan de samenleving. De wet richt zich voor een belangrijk deel op mensen die dat niet kunnen vanwege een beperking (fysiek of psychisch). Zij dienen daarbij geholpen, of anders gezegd, maatschappelijk ondersteund te worden om hun zelfredzaamheid te versterken en hun participatie te bevorderen.

De gemeenten hebben hierin een cruciale rol. Zij vormen de bestuurslaag die verantwoordelijk is voor het vormgeven van het maatschappelijke ondersteuningsbeleid. Gemeenten dienen mensen met beperkingen te compenseren in hun beperkingen (compensatieplicht) opdat zij zelfredzaam zijn en kunnen participeren. Die compensatie kan plaats vinden door het treffen van algemene voorzieningen (zoals boodschappen- of klussendiensten), collectieve voorzieningen (bijvoorbeeld collectief vervoer) of individuele voorzieningen (bijvoorbeeld hulpmiddelen of woningaanpassingen). Naast de ondersteuning van mensen met beperkingen vraagt de Wmo gemeenten beleid te voeren op het terrein van onder meer maatschappelijke opvang, het bevorderen van de samenhang in lokaal beleid en lokale uitvoering, ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers.

De Rekenkamercommissie van Noordoost Fryslân (Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradeel en Kollumerland c.a.) heeft een evaluatie uit laten voeren van het Wmo-beleid in de gemeente Achtkarspelen. Dezelfde evaluatie is tegelijkertijd ook uitgevoerd in Dantumadiel en Dongeradeel. De Rekenkamercommissie wil nagaan wat de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het Wmo-beleid in Achtkarspelen is. De focus ligt hierbij op de vraag wat de invloed van het Wmo-beleid is op de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, met inbegrip van de ondersteuning van mantelzorgers.

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut. In het voorliggende rapport vindt u de verslaglegging van het onderzoek. In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de doelstelling en de onderzoeksvragen, bakenen we het onderwerp van onderzoek nader af en gaan we in op de in het onderzoek gevolgde werkwijze.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

De Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân wil met deze evaluatie graag zicht krijgen op:

- De rechtmatigheid van het gevoerde Wmo-beleid;
- De doeltreffendheid (effectiviteit) van het gevoerde Wmo-beleid;
- De doelmatigheid (efficiency) van het gevoerde Wmo-beleid.

Het gaat daarbij om het beleid gevoerd in de jaren 2008 tot en met 2012. De rekenkamercommissie wil tot een integraal oordeel komen over het in Achtkarspelen gevoerde Wmo-beleid en zo de raadsleden ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende taak. De rekenkamercommissie wil daarom tevens de actuele ontwikkelingen meenemen, zoals de invoering van de nieuwe werkwijze de Kanteling en de samenhang tussen de drie grote decentralisatieoperaties in het sociale domein (de overgang

van de AWBZ begeleiding naar de Wmo, de decentralisatie van de jeugdzorg en de participatiewet). Daarmee kan het onderzoek aanknopingspunten bieden voor het toekomstige Wmo-beleid in Achtkarspelen.

In de evaluatie ligt de focus op de invloed van het Wmo-beleid op de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking. In termen van prestatievelden van de Wmo betekent dat dat het gaat om de volgende Wmo-prestatievelden:¹

- prestatieveld 3: het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
- prestatieveld 4: het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;
- prestatieveld 5: het bevorderen van deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
- prestatieveld 6: het verlenen van voorzieningen aan ouderen, gehandicapten, chronisch psychiatrische patiënten en mensen met psychische of psychosociale problemen.

Vraagstelling

Voor dit onderzoek zijn de volgende centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In welke mate is het Wmo-beleid rechtmatig?
2. In welke mate leidt de uitvoering van de Wmo tot meer participatie en zelfredzaamheid van cliënten in hun omgeving?
3. In welke mate is het beleid gebaseerd op de vraag van de cliënt, in plaats van op het aanbod van de gemeente en haar partners?
4. In hoeverre is sprake van kostenbeheersing door de gemeente?

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op de rechtmatigheid van het gevoerde beleid. De tweede en derde onderzoeksvraag hebben te maken met de doeltreffendheid van het gemeentelijke Wmo-beleid. De tweede vraag betreft de mate waarin de maatschappelijke doelen (*outcome*) worden gerealiseerd. De derde vraag is gebaseerd op de veronderstelling dat een vraaggericht beleid de doeltreffendheid van dat beleid ten goede komt, zoals ook in De Kanteling (zie paragraaf 2.2) wordt verondersteld. De vierde onderzoeksvraag ten slotte heeft betrekking op de doelmatigheid van het gemeentelijke beleid.

De centrale onderzoeksvragen, zoals hierboven geformuleerd, zijn vervolgens uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

A. Rechtmatigheid:

1. Wat zijn de minimale vereisten in de landelijke wet- en regelgeving over het Wmo-beleid in het algemeen en ten aanzien van de prestatievelden 3, 4, 5 en 6 in het bijzonder?
2. Hoe ziet het lokale beleid eruit en voldoet dit aan de minimale vereisten in de landelijke wet- en regelgeving (op welke punten wel/niet)?

¹ De Wmo kent in totaal negen prestatievelden. De overige prestatievelden hebben betrekking op sociale samenhang en leefbaarheid, opvoed- en opgroei-ondersteuning, maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg (zie ook paragraaf 2.2).

B. Doeltreffendheid:

1. Hoe ziet het Wmo-beleid in de gemeente Achtkarspelen eruit? Wat is de doelgroep, wat zijn de doelstellingen en beoogde effecten, wat is de werkwijze? Zijn de doelstellingen SMART geformuleerd?
2. Wat zijn concrete prestaties in de uitvoeringsplannen? Hoe is de benadering richting cliënt en hoe ervaart de cliënt de benadering door de gemeente?
3. In hoeverre is er sprake van een geïntegreerde aanpak? In hoeverre is er samenhang tussen het Wmo-beleid en andere beleidsterreinen?
4. In hoeverre is er sprake van transparantie (van beleid, uitvoering en ingezette middelen) richting de gemeenteraad?
5. Op welke wijze en in hoeverre zijn de doelgroepen bereikt? In hoeverre is dit in de loop der jaren verbeterd/verslechterd?
6. Hoe ziet het kwaliteitsbeleid c.q. borging van het Wmo-beleid eruit?
7. In hoeverre worden de burgers betrokken? (Wat is de mate van cliëntenparticipatie?)
8. Hoe ziet de communicatie eruit?
9. In hoeverre wordt de uitvoering gemonitord?
10. In welke mate leidt de uitvoering van de Wmo tot meer participatie en zelfredzaamheid van cliënten in hun omgeving?
11. In welke mate is het beleid gebaseerd op de vraag van de cliënt, in plaats van op het aanbod van de gemeente en haar partners?
12. Welke belemmeringen bestaan er momenteel bij het Wmo-beleid en wat zijn leerpunten gericht op het toekomstige Wmo-beleid?
13. Op welke wijze wordt beleidsmatig omgegaan met de Kanteling (en de aangepaste modelverordening van de VNG), respectievelijk geanticipeerd op de overheveling van delen van de AWBZ naar de Wmo?

C. Doelmatigheid:

14. Zijn de uitvoeringskosten van het Wmo-beleid inzichtelijk, en zo ja, wat is de omvang ervan?
15. Hoe verhouden de uitvoeringskosten van het Wmo-beleid zich tot de mate van doelbereiking en de doeltreffendheid? Zijn de doelstellingen van het Wmo-beleid te realiseren met minder middelen?
16. In hoeverre worden de prestaties vergeleken met andere gemeenten?

1.3 Normenkader

Op basis van de onderzoeksvragen heeft het onderzoeksteam in nauwe samenwerking met de rekenkamercommissie het normenkader geëxpliciteerd. De drie centrale begrippen rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid zijn geoperationaliseerd in onderzoekbare indicatoren. De normen zijn zodanig geformuleerd dat er een oordeel kan worden gegeven over het betreffende aspect van het Wmo-beleid. Bijlage 2 bevat het volledige normenkader.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestond uit vier delen. Deze lichten we in deze paragraaf kort toe.

1 Deskresearch

In de eerste onderzoeksfase is een analyse gemaakt van relevante stukken met betrekking tot de Wmo in Achtkarspelen. De betreffende (beleids)stukken zijn in nauw overleg met de opdrachtgever geselecteerd. Het gaat in ieder geval om alle beleidsstukken, beleidsevaluaties en tevredenheidsonderzoeken op het gebied van de Wmo die in de periode 2008 tot en met 2012 verschenen zijn. Maar het gaat ook om relevante accountantsverslagen, programmabegrotingen, jaarrekeningen, jaarverslagen en bestuursrapportages. Gaandeweg het onderzoek zijn deze documenten waar nodig aangevuld. Bijlage 1 bevat een overzicht van de geraadpleegde documenten. In deze fase is tevens het normenkader geëxpliciteerd.

2 Interviews met professionals en vrijwilligers van betrokken organisaties

In de tweede onderzoeksfase lag de nadruk op het achterhalen van de doeltreffendheid van het Wmo-beleid. Er hebben vijf individuele gesprekken plaatsgevonden met de verantwoordelijke wethouder en twee ambtenaren, de voorzitter van de Wmo-raad van Achtkarspelen, en ten slotte een sleutelfiguur van een maatschappelijke organisatie. De interviews zijn bedoeld om aanvullende informatie te verkrijgen over de uitvoering van het Wmo beleid en om inzicht te krijgen in het oordeel van de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid. De interviewverslagen zijn ter accordering voorgelegd aan de respondenten. In bijlage 3 staat een overzicht van geïnterviewde personen en in bijlage 4 staan de gebruikte topiclijsten.

3 Digitale enquête maatschappelijke organisaties

Vervolgens is een digitale enquête uitgezet onder alle voor het Wmo-beleid relevante maatschappelijke organisaties in Achtkarspelen. De deelnemers zijn in overleg met de gemeente Achtkarspelen geselecteerd. We hebben in de vragenlijst gefocust op de effecten van het Wmo-beleid op de cliënten. De vragenlijst is ontwikkeld op basis van de onderzoeksvragen (zie bijlage 5). De vragenlijst is geprogrammeerd met behulp van NetQuest. Alle deelnemers (n=48) hebben vervolgens op donderdag 23 mei per email een uitnodiging ontvangen met hierin een link naar de digitale vragenlijst. Op woensdag 5 juni is een herinneringsmail uitgestuurd. De uiteindelijke deadline was vrijdag 7 juni.

Uiteindelijk hebben 14 van de 48 maatschappelijke organisaties in Achtkarspelen de digitale enquête ingevuld. Het gaat om zeven zorginstellingen, vier welzijnsorganisaties, een lokale afdeling van een ouderenbond, een levensbeschouwelijke organisatie en een vervoersbedrijf². Dit levert een responspercentage van 29,2% op. Daarmee zijn de uitkomsten van de digitale vragenlijst indicatief, oftewel ze geven een richting aan.

Aantal respondenten	48
Aantal respondenten dat de vragenlijst heeft ingevuld	14
Responspercentage	29,2%

4 Groepsinterview met maatschappelijke organisaties en raadsleden

In de laatste onderzoeksfase zijn twee groepsinterviews gehouden; één met de belangrijkste maatschappelijke organisaties in Achtkarspelen en één met de raadsleden in Achtkarspelen. Met de maatschappelijke organisaties zijn de onderzoeksbevindingen tot dan toe besproken. Verder is hen met name gevraagd in hoeverre het Wmo-beleid in Achtkarspelen doeltreffend is. Ook met de raadsleden zijn de onderzoeksbevindingen van de voorgaande fasen besproken. Verder zijn we bij de raadsleden

² Uit de enquêteresultaten kunnen we niet afleiden of het hier om grote of kleine organisaties gaat.

vooral ingegaan op de kaderstellende en controlerende taak van de raad. De gebruikte topiclijsten zijn te vinden in bijlage 4.

Aan het groepsinterview met de maatschappelijke organisaties namen zes organisaties deel, het tweede groepsinterview vond plaats met vier raadsleden; twee fracties waren hierbij niet vertegenwoordigd³.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 zullen we verder inzoomen op het Wmo-beleid in het algemeen en het Wmo-beleid in Achtkarspelen in het bijzonder. Vanaf hoofdstuk 3 zullen we de opbouw van het normenkader hanteren. Achtereenvolgens worden de rechtmatigheid, doeltreffendheid en ten slotte de doelmatigheid behandeld in hoofdstukken 3 tot en met 5.

In ieder hoofdstuk wordt het betreffende onderdeel van het normenkader besproken: voldoet Achtkarspelen hier aan en waarom wel/niet? In hoofdstuk 6 ten slotte zullen we de belangrijkste conclusies op een rij zetten en een blik werpen op de toekomst, vooral *De Kanteling* en de aanstaande decentralisaties.

³ De fractieleiden die niet bij het groepsgesprek aanwezig waren hebben het verslag van het groepsgesprek per email ontvangen met de vraag of ze aanvullingen hadden. Hier hebben wij helaas geen reactie meer op gekregen.

2 *De Wmo en het lokale Wmo-beleid*

In dit hoofdstuk zullen we kort stilstaan bij de Wmo en de prestatievelden 3 tot en met 6, waar dit onderzoek betrekking op heeft. Vervolgens zoomen we in op het Wmo-beleid in Achtkarspelen in de afgelopen jaren. Hoe ziet het beleidsplan 2008-2011 eruit en welke hoofddoelen heeft de gemeente destijds geformuleerd? Vervolgens zullen we de Startnotitie maatschappelijke agenda bespreken die laat zien hoe het sociale beleid in Achtkarspelen er de komende jaren uit zal zien.

2.1 *De Wmo*

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) trad op 1 januari 2007 in werking. Het maatschappelijk doel van de Wmo is 'meedoen'. De gedachte achter de wet is dat gemeenten ervoor zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en kunnen meedoen in de samenleving, al of niet geholpen door vrienden, familie of bekenden. Als dat niet lukt, biedt de gemeente ondersteuning. De gemeente ondersteunt daartoe bijvoorbeeld ook vrijwilligers en mantelzorgers. De Wmo regelt ook de hulp bij het huishouden en zorgt voor goede informatie over de ondersteuning die mensen kunnen krijgen.

De Wmo kent negen prestatievelden:

- De leefbaarheid en sociale samenhang in dorpen, wijken en buurten bevorderen.
- Jeugdigen met problemen met opgroeien en ouders met problemen met opvoeden preventief ondersteunen.
- Informatie, advies en cliëntondersteuning geven.
- Mantelzorgers en vrijwilligers ondersteunen.
- Bevorderen dat mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en mensen met een psychosociaal probleem deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en zelfstandig functioneren.
- Mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en mensen met een psychosociaal probleem voorzieningen verlenen om hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer te behouden.
- Maatschappelijke opvang bieden, waaronder vrouwenopvang.
- Openbare geestelijke gezondheidszorg bevorderen, met uitzondering van psychosociale hulp bij rampen.
- Verslavingsbeleid bevorderen.

Gemeenten worden geacht op de negen prestatievelden beleid te voeren en 'prestaties' te leveren, maar beschikken over een ruime mate van beleidsvrijheid bij de wijze waarop zij dat doen. De Wmo kent immers geen verticale verantwoordingsplicht, dat wil zeggen, gemeenten hoeven over hun beleid en de resultaten en effecten daarvan geen verantwoording af te leggen aan de rijksoverheid. Gemeentebesturen leggen over de uitvoering van de wet - hun maatschappelijke ondersteuningsbeleid - verantwoording af aan de lokale samenleving en uiteindelijk aan de gemeenteraad, zo beoogt de Wmo. De middelen die gemeenten extra ontvangen vanwege het beleid dat zij krachtens de Wmo dienen uit te voeren, zijn niet geoormerkt en maken deel uit van het Gemeentefonds. De middelen zijn dus vrij besteedbaar. De Wmo kent overwegend procesmatige bepalingen (onder meer over het beleidsplan, de inspraak, de hoogte van de eigen bijdrage, de keuzevrijheid van cliënten); deze zijn uitgewerkt in het normenkader. Belangrijk is wel de compensatieplicht, die gemeenten verplicht om mensen met beperkingen te compenseren in hun zelfredzaamheid en participatie, dat wil zeggen, de gemeente is ver-

plicht hen te ondersteunen in het geval zij onvoldoende zelfredzaam zijn en/of onvoldoende deelnemen aan de samenleving, opdat zij wel zelfredzaam zijn en kunnen deelnemen aan de samenleving. Burgers kunnen naleving van de compensatieplicht afdwingen bij de rechter. De compensatieplicht is in artikel 4 geformuleerd. Het college van burgemeester en wethouders moet voorzieningen treffen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning die mensen met beperkingen in staat stellen:

- a. een huishouden te voeren;
- b. zich te verplaatsen in en om de woning;
- c. zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;
- d. medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.

Daarbij moet rekening worden gehouden met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen.

Het compensatiebeginsel geeft gemeenten de verplichting om samen met de burger te bezien welke voorzieningen en hulpmiddelen nodig zijn om hindernissen weg te nemen die mensen ervaren bij het voeren van een huishouden, bij het ontmoeten van mensen of in het vervoer.⁴ Het compensatiebeginsel gold (tot 2012) ook ten aanzien van mantelzorgers. Gemeenten zijn vrij hoe zij de compensatie invullen. Bij het bepalen van de voorzieningen voor de burger dienen gemeenten rekening te houden met de persoonskenmerken en behoeften, alsmede met de capaciteit van de burger om uit oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien.⁵ Het compensatiebeginsel veronderstelt dat het niveau van functioneren van een vrager om ondersteuning op het door hem of haar gewenste niveau wordt gebracht; de uitkomst is een tevreden burger.⁶ Burgers kunnen naleving van de compensatieplicht afdwingen bij de rechter.⁷

In artikel 11 van de Wmo is bepaald dat het College van burgemeester en wethouders zich moet vergewissen van de behoeften van ingezetenen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken. Hierbij doelt de wetgever onder andere op mensen met psychische of verstandelijke beperkingen, en mensen met Alzheimer.

De Wmo is er voor iedereen: voor gezonde mensen, voor mensen met beperkingen door ouderdom of handicap, een chronisch psychisch probleem, een psychosociaal probleem en voor ouders en kinderen met opvoedproblemen. Ook vallen de maatschappelijke opvang, het verslavingsbeleid en de bestrijding van huiselijk geweld onder de Wmo. De Wmo brengt meer samenhang in de ondersteuning van de burger en bepaalt dat de gemeente de leefbaarheid van een straat of wijk moet vergroten. Burgers kunnen bij het Wmo-loket van de gemeente terecht voor advies, hulp en ondersteuning. Het uitgangspunt van de Wmo is dat de gemeente beter dan de landelijke overheid weet wat de eigen inwoners nodig hebben. Centraal staat de verantwoordelijkheid van de gemeente om alle burgers te laten meedoen in de samenleving. Hierbinnen legt de gemeente eigen accenten. Voor mensen die langdurige, zware zorg nodig hebben, blijft de AWBZ bestaan.

Voor een deel hadden gemeenten voor 2007 al taken op het gebied van de Wmo. Deze waren geregeld in de Wet Voorzieningen Gehandicapten en de Welzijnswet. Met de invoering van de Wmo is daar een deel van de AWBZ en de OGGz bijgekomen. De grootste veranderingen zijn de bundeling van de wetten en de sturingsfilosofie. De bundeling van de wetten maakt integraal beleid mogelijk. Dit betekent dat gemeenten alle diensten goed op elkaar kunnen afstemmen. De verandering in de sturingsfilosofie houdt in dat gemeenten nu verantwoording afleggen aan hun eigen inwoners en niet aan het rijk. Voor gemeenten is het dus belangrijk om alle partijen goed te betrekken bij het ontwikkelen van het beleid.⁸

4 EK 2005/06, 30 131, C, p.42.

5 TK 2008/09, 31 975, nr.3, p.4.

6 De Klerk et al. (2010: 39).

7 In casu: de Centrale Raad van Beroep. De Raad voor Volksgezondheid & Zorg (RVZ) concludeert in een analyse van de jurisprudentie dat 'blijkt dat de compensatieplicht in de Wmo de burger die voor zijn zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie afhankelijk is van bepaalde voorzieningen inderdaad een rechtens afdwingbare aanspraak biedt, hoewel op voorhand niet vaststaat waaruit die voorzieningen precies zullen bestaan. Wel staat vast dat de verstrekking afgestemd moet zijn op de individuele behoefte(n) van de aanvrager; de rechter neemt met minder geen genoegen. De burger kan dus een individuele aanspraak ontlenen aan de compensatieplicht.' (RVZ Briefadvies, Prikkel voor een toekomstbestendige Wmo, Den Haag: 2011)

8 <http://www.invoeringwmo.nl/wmo/wmo-het-kort>

Sinds 2008 zijn enkele wijzigingen in de Wmo doorgevoerd. Op het gebied van de huishoudelijke hulp mogen zorgaanbieders geen alphahulpen⁹ meer inzetten, en wordt er niet meer geïndiceerd in klassen maar in uren. In 2010 is de pakketmaatregel ingevoerd waarbij de begeleiding bij participatie beperkt wordt tot mensen die een matige of ernstige beperking hebben op het terrein van zelfredzaamheid. In 2012 heeft de Tweede Kamer besloten om de extramurale¹⁰ begeleiding, begeleiding voor personen met een extramurale indicatie, vanuit de AWBZ over te hevelen naar de Wmo. Gemeenten zijn vanaf 1 januari 2013 verantwoordelijk voor de nieuwe aanvragers, voor cliënten van wie de indicatie afloopt in 2013 en voor cliënten waarbij de situatie verandert en daarom een nieuwe indicatie nodig hebben. Per 2015 kan geen aanspraak meer worden gemaakt op de extramurale functies begeleiding, kortdurend verblijf en bijbehorend vervoer in de AWBZ. Circa 75% van het budget wordt overgeheveld naar gemeenten voor de ondersteuning van mensen. Ook gaat per 2015 de extramurale functie persoonlijke verzorging in de AWBZ over naar de Wmo.

Verder wordt in de 'nieuwe' Wmo de compensatieplicht vervangen door een maatwerkverplichting voor gemeenten. Deze is ruimer geformuleerd dan de compensatieplicht. Met het vervangen van de compensatieplicht door een maatwerkvoorziening wil de regering benadrukken dat gemeenten en burgers ruimte hebben om te komen tot oplossingen die zijn toegesneden op individuele en lokale omstandigheden. Het idee is dat dit meer mogelijkheden biedt om burgers op een goede manier maatschappelijk te ondersteunen zonder dat dat hoeft te leiden tot het verstrekken van een (individuele) maatwerkvoorziening.

9 Alfahulp (alphahulp) is hulp in de huishouding voor mensen die door ziekte of een beperking niet meer alles kunnen doen. Zij kunnen nog wel zelf aangeven wat er in huis moet gebeuren. Alfahulp heet ook wel huishoudelijke hulp of huishoudelijke verzorging categorie 1.

10 Extramuraal heeft betrekking op zorg en ondersteuning die buiten de instelling, meestal in de thuissituatie, wordt aangeboden.

*Taken die per 1 januari 2015 van de AWBZ naar de Wmo gaan en overige maatregelen
(stand van zaken december 2013)*

1. De persoonlijke verzorging gaat niet over naar de gemeenten maar gaat naar de zorgverzekeringswet. Een klein deel (5%) van de persoonlijke verzorging die in het verlengde van de begeleiding wordt geleverd gaat wel over. In deze gevallen is geen sprake van een somatische aandoening en/of primaire medische problematiek maar is er behoefte aan ondersteuning bij Algemene Dagelijkse Levensverrichtingen (ADL). Vanaf 2015 komt structureel 125 miljoen extra beschikbaar voor ondersteuning van inwoners die begeleiding bij ADL nodig hebben.
2. De extramurale begeleiding gaat vanaf 1 januari 2015 over van de AWBZ naar de Wmo. Daaronder vallen de individuele begeleiding en de collectieve begeleiding (o.a. dagbesteding). Circa 75% van het budget wordt overgeheveld. Ook het bijbehorend vervoer valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten.
3. Gemeenten worden in 2015 verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen met psychiatrische problemen, waarbij niet behandeling maar op participatie gerichte ondersteuning vanuit een beschermende woonomgeving centraal staat. Dit is een onderdeel van de overgang van begeleiding naar gemeenten (vorige punt).
4. Professionele en informele, laagdrempelige en onafhankelijke cliëntondersteuning is vanaf 2015 beschikbaar in iedere gemeente (MEE). Welk bedrag hiervoor beschikbaar komt is nog niet helder. Hierover moeten nog afspraken worden gemaakt met gemeenten, cliëntenorganisaties en MEE.
5. De waardering van mantelzorgers (voorheen mantelzorgcompliment) wordt een expliciete taak van de gemeenten. Het budget van het mantelzorgcompliment wordt per 1 januari 2015 overgedragen aan het deelfonds sociaal domein van het gemeentefonds. De gemeenten moeten in een verordening vastleggen hoe ze de waardering van mantelzorgers vorm gaan geven. Er komt een handreiking van VNG en Mezzo over de wijze waarop de waardering kan worden vormgegeven.
6. De Kamer heeft de regering verzocht de eigen regie van cliënten te borgen door het persoonsvolgend/gebonden budget wettelijk in de kern AWBZ en de herziene Wmo te verankeren. Staatssecretaris Van Rijn heeft dit toegezegd te zullen gaan regelen in de nieuwe Wmo.
7. Er komt voor de gemeenten 50 miljoen beschikbaar voor het opzetten van sociale wijkteams om de ondersteuning vanuit de gemeente af te stemmen op de eerstelijnszorg.
8. De huishoudelijke hulp wordt per 2015 gekort met 40%.
9. De indicatiestelling door de CIZ voor de delen van de AWBZ die naar de Wmo overgaan vervalt. De gemeente indiceert. De uitvoeringskosten van CIZ. CAK en de zorgkantoren voor de delen van de AWBZ die naar de gemeenten gaat wordt overgeheveld naar de gemeenten. De hoogte van het bedrag is nog niet bekend.
10. Gemeenten krijgen in 2015 incidenteel 200 miljoen euro voor een zorgvuldige overgang van cliënten naar de Wmo. Verder ontvangen gemeenten vanaf 2016 200 miljoen structureel voor vernieuwing van maatschappelijke ondersteuning.

Daarnaast bereiden de gemeenten zich voor op de andere decentralisaties in het sociale domein: de overgang van de jeugdzorg naar de gemeente per 2015, de decentralisatie van het passend onderwijs en de invoering van de participatiewet. Daarbij is het uitgangspunt van het kabinet dat de zelfredzaamheid van de burger maximaal dient te worden gefaciliteerd en gestimuleerd.¹¹ Het uitgangspunt bij de drie decentralisaties is dat burgers samen met hun netwerk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn. Mensen die het echt nodig hebben, kunnen rekenen op ondersteuning door de overheid, waarbij die ondersteuning aansluit bij de behoefte van burgers en bij hun mogelijkheden.

¹¹ Zie ook de Decentralisatiebrief van minister Plasterk van februari 2013.

Gemeenten kunnen voorzien in de noodzakelijke integraliteit en maatwerk, bovendien kunnen zij beter inspelen op de rol van het sociale netwerk rond de burger. De inzet is dan ook om te komen tot samenhangende ondersteuning in situaties waarbij burgers een beroep moeten doen op meerdere voorzieningen. Het idee is dat het makkelijker wordt voor gemeenten om integraal en samenhangend beleid te voeren en dus ook werkprocessen rondom een hulpvraag efficiënter te organiseren, gericht op de oplossing van het participatieprobleem van de burger. Maatschappelijke participatie en arbeidsparticipatie komen in één hand te liggen, waardoor maatschappelijke participatie makkelijker kan leiden tot arbeidsparticipatie, zo is de veronderstelling. Uiteindelijk dient het (deels) in samenhang uitvoeren van het beleid op deze drie terreinen ook te leiden tot een kostenbesparing.

Daarmee wordt de *Wmo Nieuwe Stijl* ingebed in het vernieuwde en verbrede sociale beleid van de gemeente waarbij de gemeente verantwoordelijk wordt voor een integrale benadering van de participatie van kwetsbare burgers in de lokale samenleving. Op de kostenbesparingen wordt geanticipeerd door de rijksoverheid door efficiencykortingen op de te decentraliseren budgetten.

Een andere relevante beleidsontwikkeling is het inkomensafhankelijk maken van de huishoudelijke verzorging per 2015. Alleen indien mensen zelf niet in huishoudelijke verzorging kunnen voorzien, kunnen zij aanspraak maken op een voorziening van de gemeente. De gemeente bepaalt daarbij zelf de inkomensgrenzen. De verandering gaat gepaard met een (oplopende) budgetkorting die het Rijk gemeenten vanaf 2015 oplegt, die in totaal zo'n 40% bedraagt van het bedrag dat in 2013 voor huishoudelijke verzorging in het Gemeentefonds is opgenomen.

2.2 *De prestatievelden 3 t/m 6*

Ten aanzien van de Wmo-prestatievelden ligt in dit onderzoek de focus op prestatieveld 3 (het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning), prestatieveld 4 (het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers) en prestatieveld 6 (het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem). Deze prestatievelden hebben alle drie te maken met een belangrijke doelgroep van de Wmo: mensen met beperkingen of met een psychosociaal of chronisch psychisch probleem. Om die reden hebben wij ook prestatieveld 5 in het onderzoek meegenomen: het bevorderen van deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem. Op deze wijze is het gehele cluster van prestatievelden omtrent mensen met beperkingen meegenomen (Van Houten, Tuynman & Gilsing, 2008). De eerder genoemde compensatieplicht (zie paragraaf 1.1) omvat drie van deze vier prestatievelden: 4, 5 en 6 (Timmermans, Gilsing & De Klerk, 2010).

Voor de evaluatie van het Wmo-beleid zijn dit belangrijke prestatievelden, want zij staan centraal bij het realiseren van effecten zoals zelfredzaamheid van burgers en maatschappelijke participatie. Prestatieveld 3 speelt een belangrijke rol om mensen wegwijs te maken in de regelgeving en om ze te informeren over de gevolgen voor hun persoonlijke situatie. Via de functie informatie en advies komen burgers die aanspraak willen maken op maatschappelijke ondersteuning vaak voor het eerst in aanraking met de gemeente. De inzet van mantelzorgers en vrijwilligers (prestatieveld 4) is belangrijk om de zorg van inwoners voor elkaar te stimuleren en om de kosten van de uitvoering van de Wmo te beperken. Prestatieveld 5 omschrijft de doelstellingen ten aanzien van mensen met beperkingen. Prestatieveld 6 ten slotte is een prestatieveld waar het grootste deel van het Wmo budget aan wordt besteed. Bovendien komt dit prestatieveld de komende jaren financieel onder druk te staan.

Deze prestatievelden spelen gezamenlijk ook een belangrijke rol bij de door het ministerie van VWS en de VNG vanaf 2008 voorgestane Kanteling. Hierbij vullen gemeenten de compensatieplicht in op een wijze dat mensen met een beperking betere kansen hebben om volwaardig mee te doen aan de samenleving. Dit impliceert een nieuwe benadering van gemeenten én burgers, zoals het meer investeren in het eerste gesprek met de burger zodat diens vraag verder wordt uitgediept en het afstappen

van de standaard (individuele) voorzieningenlijst. Het gaat met andere woorden om een nieuwe manier van ondersteuning die vraaggericht is, in plaats van de aanbodgerichte ondersteuning in het verleden, waarbij men veel meer uitging van het recht op een bepaalde voorziening. Door de ondersteuningsbehoefte van aanvragers van maatschappelijke ondersteuning en diens mogelijkheden goed in beeld te brengen, is het idee dat gemeenten beter in staat zijn passende (compenserende) ondersteuning te verlenen.

2.3 *Het Wmo-beleid in Achtkarspelen*

De gemeente Achtkarspelen heeft in 2007 het Beleidsplan 2008-2011 vastgesteld waarin de hoofdlijnen van het Wmo-beleid zijn vastgelegd. De gemeente onderscheidt in het beleidsplan zes thema's die in plaats komen van de negen prestatievelden:

- Samen leven in dorp en buurt (prestatieveld 1).
- Opgroeien en opvoeden (prestatieveld 2).
- Mantelzorg en vrijwilligers (prestatieveld 4).
- Meedoen makkelijker maken (prestatieveld 3, 5 en 6).
- Preventie, zorg en opvang (prestatieveld 7, 8 en 9).
- Anders te werk.

De gemeente kiest voor deze thema's omdat ze, aldus het beleidsplan, logisch zijn, meer werkbaar zijn, en meer op integraliteit gericht ten aanzien van het bestaande beleid dan de indeling die de Wmo zelf aangeeft.

In het beleidsplan zijn doelen geformuleerd in de vorm van tussenstations en verder worden enkele effecten onder het kopje bestemming benoemd.

Voor prestatieveld 4 (Mantelzorg en vrijwilligers) zijn dat:

- Waardering voor mantelzorg en vrijwilligerswerk.
- Het stimuleren van vrijwilligerswerk.
- Betere bekendheid ondersteuningsaanbod en eventueel toeleiding.
- De vraag centraal stellen.
- Flexibiliseren van vrijwilligerswerk.

Als gewenste effecten voor 2012 zijn geformuleerd:

- Dat er zoveel mogelijk mensen bereid zijn vrijwilligerswerk te doen en dat zij worden ingezet op voor hen adequate posities.
- Dat mantelzorgers en vrijwilligers ervaren dat ze gewaardeerd en gesteund worden in hun belangrijke werk.
- Dat er voldoende en passende ondersteuning is voor mantelzorgers en dat zij deze ondersteuning ook weten te vinden.

Voor prestatieveld 3, 5 en 6 (Meedoen makkelijker maken) zijn dat:

Het realiseren van een integraal werkend loket.

Het realiseren van een goed samenhangend aanbod van algemene en individuele voorzieningen.

Het mogelijk maken van 'zo gewoon mogelijk wonen' in het dorp.

Het makkelijk maken van deelname aan het maatschappelijk verkeer.

Stimuleren dat jongeren kiezen voor een beroep in de zorg.

Stimuleren dat men oog krijgt voor de ander.

Als gewenste effecten voor 2012 zijn geformuleerd:

- Dat de burgers van Achtkarspelen voor diverse hulpvragen terecht kunnen in een breed, hoogwaardig en bereikbaar loket, waarbij instellingen en gemeente efficiënt samenwerken.

- Dat de voorzieningen voor burgers die er recht op hebben, eenvoudig en snel worden verstrekt en er adequate klachtenregelingen zijn.
- Dat het beroep op eigen kracht en medeverantwoordelijkheid het gebruik van voorzieningen beheersbaar heeft gehouden.
- Dat er algemene voorzieningen zijn ontstaan, die (zelf) meedoen mogelijk maken en bevorderen, waardoor het gebruik van individuele voorzieningen beheersbaar blijft.
- Dat de “markt” voor voorzieningen zijn werk doet waardoor sprake is van een gedifferentieerd en betaalbaar aanbod waarbij uitgegaan wordt van de plattelandssituatie en maatwerk geleverd wordt, d.w.z. vraaggestuurde voorzieningen in plaats van aanbod gerichte.
- Dat mensen zolang mogelijk kunnen blijven wonen in hun eigen wijk, ook als er ondersteuning of zorg nodig is.

In de beleidsnota wordt de wens uitgesproken om meer methoden in te zetten om ook de ongeorganiseerde burger te bereiken. Daarbij wordt gedacht aan kleinschalige initiatieven en projecten. Om meer informatie te verzamelen over ‘wat er speelt in de samenleving’ spreekt het beleidsplan over te ontwikkelen thermometers die zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie moeten opleveren. In 2007 is een Notitie burger- en cliëntenparticipatie binnen de Wmo in Achtkarspelen opgesteld door de werkgroepen burger- en cliëntenparticipatie, waarin aanbevelingen zijn gedaan om een Wmo-raad in te stellen waarin cliënten en burgers vertegenwoordigd zijn. In 2010 is een breed samengestelde Wmo-raad geïnstalleerd waarin in verschillende clusters maatschappelijke organisaties, jongeren, vrijwilligers, mantelzorgers en verschillende dorpskernen vertegenwoordigd zijn.

De gemeente heeft eind 2006 de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning vastgesteld. Daarin zijn regels opgenomen voor het vaststellen van het recht op individuele voorzieningen. Voorzieningen worden toegekend ter opheffing of vermindering van de beperkingen. De verordening is grotendeels gebaseerd op de regelgeving van de aan de Wmo voorafgaande Wet Voorzieningen Gehandicapten gecombineerd met de functie Huishoudelijke Verzorging die vanuit de AWBZ naar de Wmo was overgeheveld.

Mantelzorg

In 2007 heeft de gemeenteraad de notitie Ondersteuning Mantelzorg vastgesteld. Deze was opgesteld door een werkgroep waarin burgers, belangenbehartigers, zorg- en welzijnsaanbieders vertegenwoordigd waren. In 2008 is door B&W aan verschillende partijen gevraagd bij te dragen aan de ondersteuning van de mantelzorgers voor de periode 2007-2010.

In de Uitvoeringsnotitie Mantelzorg 2009 geeft de gemeente aan dat zij een discussieplatform en een werkgroep Mantelzorg heeft opgericht om het Wmo-beleid af te stemmen met burgers, belangenbehartigers en vertegenwoordigers van welzijn- en zorgaanbieders. In oktober 2008 is door diverse welzijns- en zorginstanties in de gemeente een aantal plannen ontwikkeld om uitvoering te geven aan het door de gemeenteraad vastgestelde beleid, zoals opgenomen in het Beleidsplan Wmo 2008-2011:

- Ontwikkelen van website met informatie en fysieke sociale kaart gericht op mantelzorgers.
- Project “Administratieve Ondersteuning Thuis”; ondersteuning van mantelzorgers bij het ordenen van hun administratie.
- Project “Coördinatiepunt voor vrijwillige inzet van (ex-)verpleegkundigen en (ex-)verzorgenden bij respijtzorg”; ontlasten van de zorg van mantelzorgers.
- Project “Mantelzorgondersteuner”; ondersteuning van mantelzorgers bij het vinden van passende individuele oplossingen.
- Project “Respijtdag voor mantelzorgers en hun partners”; ontspanning en lotgenotencontact.
- Project “Respijtdag/-weekend voor mantelzorgers”; dag/weekend eruit voor mantelzorgers.
- Project “TESS” - Ondersteuning mantelzorgers door vrijwilligers in het werkgebied De Friese Wouden; ondersteuning van mantelzorgers door een maatjesproject.

In deze notitie is de rol van vrijwilligers bij de ondersteuning van mantelzorgers aangestipt. In het beleidsplan 2008-2011 is aandacht besteed aan de rol van vrijwilligers. Vanuit een visie op het belang van vrijwilligerswerk formuleert het beleidsplan enkele zogenaamde tussenstations (waardering, stimulering en flexibilisering vrijwilligerswerk), met daarbij 'doelgroepen en initiatieven', zoals maatschappelijke stages, Zilveren Kracht en maatschappelijk betrokken ondernemen. Op geen van deze punten maakt het beleidsplan duidelijk wat de gemeente concreet gaat doen, met als uitzondering dat de gemeente zal nagaan in hoeverre er een verbinding valt te leggen tussen vrijwilligerswerk en de inzet daarbij van uitkeringsgerechtigden. Er is dus nauwelijks concreet beleid geformuleerd voor het ondersteunen van vrijwilligers. Wel subsidieerde Achtkarspelen tot 2012 een vrijwilligerscentrale die vrijwilligers ondersteunt, zo blijkt uit de begrotingen van 2010 en 2011. Vanaf 2012 is deze taak overgenomen door Kearn Welzijn.

Startnotie maatschappelijke agenda

In 2012 heeft de gemeenteraad ingestemd met de startnotitie Sociale Maatschappelijke Agenda 2012-2015. Deze notitie is opgesteld om het sociale beleid af te kunnen stemmen op toekomstige ontwikkelingen. Een belangrijke ontwikkeling is het toenemend aantal taken dat de gemeente krijgt toebedeeld. Genoemd worden de overgang van de AWBZ naar de Wmo¹², de Participatiewet, de coördinatie van het jeugdbeleid en de jeugdzorg en de sociale veiligheid. De gemeente wil meer samenhang realiseren tussen de uitvoering van de diverse beleidsterreinen op sociaal gebied. De gemeente Achtkarspelen benoemt de volgende uitgangspunten:

- Lokaal sociaal beleid is gericht op het versterken van het zelforganiserend vermogen van mensen.
- Meer integrale samenhang tussen beleidsterreinen.
- Beleid wordt gemaakt in samenspraak met en ten uitvoer gebracht door maatschappelijke organisaties en (regionale) partners, instellingen, bedrijven en burgers.

De startnotitie doet geen uitspraken over de uitvoering van de Wmo van 2007-2012 en bevat ook geen evaluatie van het gevoerde Wmo-beleid van de gemeente in de voorgaande jaren.

In 2009 is een eerste versie van het Toetsingsplan Wmo verschenen. In 2010 en 2012 zijn hernieuwde versies van het Toetsingsplan Wmo verschenen. In dit plan zijn de richtlijnen voor de kwaliteitsbewaking weergegeven en zijn de rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd. Het betreft alleen de verstreking van individuele voorzieningen.

In 2012 zijn de Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning, een herziene Verordening Maatschappelijke ondersteuning en een Toelichting Verordening Maatschappelijke Ondersteuning verschenen. Hierin is de Sociale Maatschappelijke Agenda uitgewerkt. Deze gewijzigde verordening houdt rekening met het project De Kanteling en met de gewijzigde jurisprudentie, van de Centrale Raad van Beroep, waarin maatwerk voor het vaststellen van de compenserende maatregelen voorgeschreven is. In deze verordening ligt de nadruk op te behalen resultaten en het gesprek voorafgaande aan de toekenning van 'compenserende' voorzieningen. De verordening maakt onderscheid tussen een inventarisatiefase, waarin het gesprek met de aanvrager plaatsvindt, en de aanvraag, beoordeling en toekenning van individuele voorzieningen. De te bereiken resultaten zijn:

- Een schoon en leefbaar huis.
- Wonen in een geschikt huis.
- Goederen voor primaire levensbehoeften (boodschappendienst, maaltijdservice).
- Beschikken over schone, draagbare en doelmatige kleding en schoon linnengoed.
- Het thuis zorgen voor kinderen die tot het gezin behoren.
- Verplaatsen in en om de woning.
- Lokaal verplaatsen per vervoermiddel.
- Hebben van contacten en deelname aan recreatieve, maatschappelijke en religieuze activiteiten.

¹² Ook in het accountantsverslag 2011 *Richting de toekomst* wordt aandacht gevraagd voor de overgang van de AWBZ naar de Wmo.

Het gesprek en de toe te kennen voorzieningen moeten tot deze resultaten leiden. Deze resultaten creëren een breder kader voor de beoordeling van aanvragen dan de verordening uit 2006 en de werkwijze van De Kanteling biedt betere mogelijkheden voor maatvoering. Het (keukentafel)- gesprek voorafgaande aan de toekenning heeft een centrale plaats gekregen in de verordening en dient ook om te toetsen of algemene en voorliggende voorzieningen een oplossing kunnen bieden voor de compensatie van de beperkingen. In de verordening zijn ook regels opgenomen over de keuzemogelijkheid voor een persoonsgebonden budget bij de toekenning van individuele voorzieningen. In de Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning is bij elk te behalen resultaat een afwegingskader opgenomen. Dit afwegingskader dient er ook toe om te beoordelen welke voorliggende, algemeen gebruikelijke en collectieve voorzieningen een oplossing zouden kunnen bieden om het te bereiken resultaat daadwerkelijk te bereiken.

3 *Rechtmatigheid*

In dit hoofdstuk gaan wij in op de onderzoeksvragen over de rechtmatigheid van het Wmo-beleid in Achtkarspelen:

1. Wat zijn de minimale vereisten in de landelijke wet- en regelgeving over het Wmo-beleid in het algemeen en ten aanzien van de prestatievelden 3, 4, 5 en 6 in het bijzonder?
2. Hoe ziet het lokale beleid eruit en voldoet dit aan de minimale vereisten in de landelijke wet- en regelgeving (op welke punten wel/niet)?

Wij doen dit aan de hand van een normenkader dat wij in het begin van het onderzoek hebben ontwikkeld en waarin deze vereisten zijn opgenomen.

3.1 *Normenkader rechtmatigheid*

De normen die we in dit onderzoek hanteren ter beoordeling van de rechtmatigheid van het gemeentelijke Wmo-beleid zijn gebaseerd op eisen die in de Wmo gesteld worden aan (de uitvoering van) het Wmo-beleid. We hanteren voor de rechtmatigheid de volgende normen:

1. De gemeente verstrekt geen Wmo-ondersteuning indien er recht bestaat op ondersteuning op grond van andere wetgeving.
2. De gemeenteraad heeft een of meer richtinggevende plannen vastgesteld, voor ten hoogste 4 jaar, met daarin (art 3):
 - a. doelstellingen op verschillende prestatievelden;
 - b. regeling van samenhangende uitvoering;
 - c. te nemen acties in de betreffende periode;
 - d. de gewenste resultaten;
 - e. maatregelen ter borging van de kwaliteit;
 - f. maatregelen t.b.v. keuzevrijheid cliënten prestatievelden 2, 5 en 6;
 - g. de wijze waarop gemeentebestuur zich vergewist heeft van de behoeften van kleine doelgroepen (mensen met psychische of verstandelijke beperkingen en Alzheimer patiënten).
3. De doelgroepen van de prestatievelden 4-4 worden gecompenseerd in hun beperkingen (art. 4), zodat zij in staat zijn tot het:
 - a. voeren van het huishouden;
 - b. verplaatsen in en om de woning;
 - c. lokaal verplaatsen;
 - d. ontmoeten van medemensen/aangaan van sociale verbanden;
4. Er is een verordening individuele voorzieningen (art 5), met daarin:
 - a. voorwaarden - gebaseerd op (beleids)regels - waarmee men in aanmerking komt voor individuele voorzieningen, en wanneer er recht is op zorg in natura, een financiële tegemoetkoming of pgb;
 - b. regeling van de toegang tot individuele voorzieningen in samenhang met AWBZ-voorzieningen;
 - c. wijze waarop verstrekking individuele voorzieningen is afgestemd op de persoonlijke situatie van de aanvrager;
 - d. hoe de eigen bijdrageregeling eruit ziet;
5. De gemeente biedt cliënten keuze uit zorg in natura en pgb, tenzij daartegen overwegende bezwaren bestaan (art 6).
6. De gemeente publiceert jaarlijks voor 1 juli (art 9):
 - a. uitkomsten tevredenheidsonderzoek van aanvragers;

- b. prestatiegegevens (landelijk vastgesteld).
- 7. De gemeente geeft mogelijkheid tot inbreng aan burgers en organisaties in de beleidsvoorbereiding en vergewist zich daarbij van de belangen en behoeften van groepen die deze minder goed kenbaar kunnen maken (art 11).
- 8. De gemeente regelt formele inspraak voor organisaties van cliënten maatschappelijke ondersteuning (art 12).
- 9. De gemeente houdt zich aan bij AMvB vastgestelde regels voor de eigen bijdrage (art 15-1).

In elke paragraaf staat een concrete norm of een samenhangende set van normen centraal. We zullen bij het begin van de paragraaf steeds aangegeven wat de vooraf opgestelde normen (A t/m I) zijn en vervolgens of deze al dan niet gerealiseerd zijn.

3.2 *Wmo-beleidsplan*

Normen: (B)

De gemeenteraad heeft een of meer richtinggevendende plannen vastgesteld, voor ten hoogste vier jaar, met daarin (art 3):

- doelstellingen op verschillende prestatievelden;
- regeling van samenhangende uitvoering;
- te nemen acties in de betreffende periode;
- de gewenste resultaten;
- maatregelen ter borging van de kwaliteit;
- maatregelen ten behoeve van keuzevrijheid cliënten (prestatieveld 2, 5 en 6);
- de wijze waarop gemeentebestuur zich vergewist heeft van de behoeften van kleine doelgroepen.

Realisatie:

Aan deze norm is gedeeltelijk voldaan. In het Beleidsplan 2008-2011 zijn enkele algemeen geformuleerde doelen en te bereiken effecten opgenomen per thema. Er is hierin echter geen helder onderscheid gemaakt tussen de doelen, de te nemen acties en de gewenste resultaten. Vooral de te bereiken resultaten zijn niet concreet geformuleerd. Uit de beleidsdocumenten blijkt niet dat de gemeente zich heeft vergewist van de behoeften van de kleine doelgroepen. Wij komen hier in hoofdstuk 4 nog op terug (par. 4.4). De ondersteuning van de mantelzorg krijgt in het beleidsplan voldoende aandacht maar de ondersteuning van vrijwilligers is onvoldoende uitgewerkt.

In het beleidsplan 2008-2011 zijn geen maatregelen opgenomen ter borging van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning. Dit gebeurt wel in het Toetsingsplan van 2009, waarvan in 2010 en 2012 herziene versies verschenen. Het bevat kwaliteitsrichtlijnen voor de verstrekking van individuele voorzieningen. Verder zijn in de verordening individuele voorzieningen maatregelen getroffen om de keuzevrijheid van cliënten te waarborgen, waaronder de keuze tussen zorg in natura en zorg gefinancierd vanuit een persoonsgebonden budget.

Er zijn geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat de gemeente zich heeft vergewist van de behoeften van de zogenaamde kleine doelgroepen. Dit zijn groepen bewoners die minder in staat zijn hun behoeften kenbaar te maken, zoals mensen met een psychische of verstandelijke beperking en dementerende ouderen.

De gemeente heeft beleid geformuleerd ten aanzien van de ondersteuning van de mantelzorgers. Voor de ondersteuning van vrijwilligers zijn in het beleidsplan geen doelen geformuleerd. Er is echter wel een vrijwilligerssteunpunt actief in Achtkarspelen en er zijn in de begroting 2010 doelen vastgesteld met als indicator dat in 2010 8.500 vrijwilligers bereikt worden. In 2012 is de post vrijwilligersbeleid opgeheven (besluitvorming gemeenteraad).

Ten slotte willen we hier toevoegen dat in 2012 de Startnotitie Sociale Maatschappelijke Agenda 2012-2015 is vastgesteld. Deze notitie is opgesteld om het sociale beleid af te kunnen stemmen op toekomstige ontwikkelingen. De gemeente wil meer samenhang realiseren tussen de uitvoering van de diverse

beleidsterreinen op sociaal gebied. Het Wmo-beleid vormt dan een van de onderdelen van het vernieuwde sociale beleid. De Verordening maatschappelijke ondersteuning en de Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning zijn uitwerkingen van de Sociale Maatschappelijke Agenda.

3.3 *Compensatie*

Normen: (C)

De doelgroepen behorende bij de prestatievelden 4 tot en met 6 worden gecompenseerd in hun beperkingen (art. 4).

- a. voeren van het huishouden;
- b. verplaatsen in en om de woning;
- c. lokaal verplaatsen;
- d. ontmoeten van medemensen/aangaan van sociale verbanden.

Realisatie:

De gemeente heeft op de meeste onderdelen beleid geformuleerd; de daadwerkelijke realisatie van de norm is lastig vast te stellen (zie ook hoofdstuk 4).

In de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning (2007) zijn maatregelen ter compensatie van mensen met beperkingen opgenomen. In 2012 zijn de Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning vastgesteld, waarbij ook aandacht is besteed aan de ontmoetingsfunctie. In welke mate beperkingen daadwerkelijk gecompenseerd worden, is echter moeilijk na te gaan. De cliënttevredenheidsmetingen geven hierover wel enige informatie. Ook het aantal gegrond verklaarde bezwaarschriften bij beschikkingen aangaande Wmo-voorzieningen kan met enige voorzichtigheid als indicatie worden gezien voor het naleven van de compensatieplicht door de gemeente. We gaan in hoofdstuk 4 nader in op deze punten.

3.4 *Verordening individuele voorzieningen*

Normen: (D, A, E, I):

- Er is een verordening individuele voorzieningen (art 5), met daarin:
- voorwaarden - gebaseerd op (beleids)regels - waarmee men in aanmerking komt voor individuele voorzieningen, en wanneer er recht is op zorg in natura, een financiële tegemoetkoming of PGB (Persoonsgebonden Budget);
- regeling van de toegang tot individuele voorzieningen in samenhang met AWBZ-voorzieningen
- wijze waarop verstrekking individuele voorzieningen is afgestemd op de persoonlijke situatie van de aanvrager;
- hoe de regeling eigen bijdrage eruit ziet.
- De gemeente verstrekt geen Wmo-ondersteuning indien er recht bestaat op ondersteuning op grond van andere wetgeving.
- De gemeente biedt cliënten keuze uit zorg in natura en PGB, tenzij daartegen overwegende bezwaren bestaan (art 6).
- De gemeente houdt zich aan bij AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) vastgelegde regels eigen bijdrage (art. 15-1).

Realisatie:

Het beleid voldoet aan deze normen. De verordening individuele voorzieningen is in 2007 vastgesteld en in 2012 aangepast. In 2012 is de afstemming op de persoonlijke situatie in de Beleidsregels vastgelegd. In de verordening is het recht op ondersteuning vastgesteld en begrensd. De begrenzing heeft betrekking op de procedure, de duur van de voorziening (deze moet langdurig noodzakelijk zijn), de kosten van de compenserende voorziening, het uitzonderen van algemeen gebruikelijke voorzieningen en het bepalen van de algemene en collectieve voorzieningen als voorliggende voorzieningen. Deze

begrenzungen komen overeen met jurisprudentie en de wettelijke bepalingen. De gemeente biedt keuze tussen zorg in natura en pgb.

Verder stelt de verordening de maximale eigen bijdrage vast op de hoogte van de bedragen zoals deze in het Besluit maatschappelijke ondersteuning vermeld zijn. De gemeente stelt het minimale inkomen, vanaf welke de eigen bijdrage afhankelijk van het inkomen wordt verhoogd, vast op de hoogte die vermeld is in het Besluit maatschappelijke ondersteuning (deze hoogte verschilt per jaar). (Bron: Verordening individuele voorzieningen 2008.)

3.5 *Clïenttevredenheid en prestatiegegevens*

Normen: (F)

Gemeente publiceert jaarlijks voor 1 juli (art 9):

- a. uitkomsten tevredenheidsonderzoek van aanvragers;
- b. prestatiegegevens (landelijk vastgesteld).

Realisatie:

Aan deze normen wordt gedeeltelijk voldaan. De gemeente Achtkarspelen heeft in 2007 en 2008 een cliënttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. In 2009 is een belevingsonderzoek uitgevoerd onder inwoners over de prestatievelden 1 tot en met 4.¹³ In 2010 is een Veiligheidsmonitor uitgebracht. In 2011 is een onderzoek gedaan onder vragers van prenatale voorlichting (prestatieveld 2) en in 2012 onder gebruikers van Wmo-vervoersvoorzieningen. Het onderzoek in het kader van de Veiligheidsmonitor is niet aan te merken als een onderzoek als bedoeld in artikel 9 Wmo. Op de website artikel9wmo.nl zijn de prestatiegegevens van Achtkarspelen van 2007 tot en met 2011 in te zien.

In het kader van de individuele voorzieningen wordt ook de cliënttevredenheid gemonitord bij de leveranciers. In de bestekken wordt beschreven dat er een onderzoek moet plaatsvinden, wat soms door de gemeente zelf wordt uitgevoerd, maar ook de wettelijke regelgeving wordt gebruikt. Zo moeten zorgaanbieders eens per twee jaar een cliënttevredenheidsonderzoek houden.

3.6 *Burgerbetrokkenheid*

Normen: (G, H)

De gemeente geeft burgers en organisaties de mogelijkheid tot inbreng in beleidsvoorbereiding en vergewist zich daarbij van de belangen en behoeften van groepen die deze minder goed kenbaar kunnen maken (art 11). De gemeente regelt formele inspraak voor organisaties van cliënten maatschappelijke ondersteuning (art 12).

¹³ De gemeente voert als verklaring voor het niet voortzetten van de onderzoeken onder cliënten individuele voorzieningen aan dat de respons in 2007 en 2008 niet heel hoog was en dat men bij herhaling een lagere respons vreesde. Bovendien scoorde de gemeente al bovengemiddeld en was men voldoende op de hoogte van de wensen van burgers. Bovendien voeren aanbieders van Wmo-voorzieningen ook al cliënttevredenheidsonderzoeken uit.

Realisatie:

Aan deze normen wordt gedeeltelijk voldaan. In 2007 is de Notitie Burger- en cliëntenparticipatie binnen de Wmo in Achtkarspelen verschenen, waarin werd aanbevolen om een Wmo-raad in te richten die betrokken wordt bij de beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie van de Wmo, en die een adviseerende functie heeft richting het college en de gemeenteraad. Per 1 juni 2010 is een verordening Wmo-raad gemeente Achtkarspelen in werking getreden. Er is een breed samengestelde Wmo-raad waarin in verschillende clusters maatschappelijke organisaties, jongeren, vrijwilligers, mantelzorgers en verschillende dorpskernen vertegenwoordigd zijn. De gemeente heeft zich onvoldoende vergewist van de belangen en behoeften van de groepen die deze minder goed kenbaar kunnen maken.

3.7 Conclusies

- De gemeente Achtkarspelen voldoet op het gebied van rechtmatigheid grotendeels aan de normen. Er is een Wmo-beleidsplan opgesteld, maar de doelen en de te bereiken resultaten zijn niet concreet.
- De verordening 'individuele voorzieningen' is op orde.
- De gemeente heeft de tevredenheid van Wmo-aanvragers in 2010 niet onderzocht.
- Er blijkt niet uit de beleidsdocumenten dat de behoeften en belangen van de kleine doelgroepen (mensen een verstandelijke beperking of een psychische beperking en dementerende ouderen) door de gemeente voldoende in beeld zijn gebracht.
- Er is beleid geformuleerd voor de ondersteuning van mantelzorgers.
- Het beleid ter ondersteuning van vrijwilligers is in het beleidsplan weinig geëxpliciteerd, maar er is wel een post in de begrotingen 2010 en 2011 opgenomen. Deze begrotingspost is in 2012 opgeheven.
- Het is onduidelijk in welke mate beperkingen werkelijk gecompenseerd zijn. Dat is mede het gevolg van de gebrekkige gegevens over cliënttevredenheid en de effecten van het gevoerde Wmo beleid op de zelfredzaamheid en participatie van de burgers over de jaren 2009 tot en met 2012.

4 *Doeltreffendheid*

In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid van het Wmo-beleid in Achtkarspelen. We bekijken hoe het Wmo-beleid bijdraagt aan het bereiken van de doelen die zijn gesteld (voorwaarden voor doeltreffendheid) en in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd. Wij doen dit door in elke paragraaf de normen uit het normenkader, die betrekking hebben op de doeltreffendheid, te bespreken.

Voor de beantwoording van deze vragen benutten we de resultaten van de digitale enquête onder de maatschappelijke organisaties, in combinatie met de resultaten van de (groeps)interviews met de wethouder, raadsleden, ambtenaren, een lid van de Wmo-raad en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Ook benutten we relevante documenten die de gemeente Achtkarspelen ons heeft aangeleverd.

4.1 *Normenkader doeltreffendheid*

De normen om de doeltreffendheid van het beleid te beoordelen, hebben deels direct te maken met de doeltreffendheid van het beleid. Daarbij gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan de zelfredzaamheid en participatie van de doelgroepen van het Wmo-beleid, de mate waarin de doelgroepen bereikt worden en de tevredenheid van cliënten over de wijze waarop zij worden ondersteund. Voor een ander deel hebben de normen betrekking op voorwaarden voor doeltreffend beleid. Het behalen van deze normen is noodzakelijk voor of draagt bij aan doeltreffend beleid. Zo is het voor doeltreffend beleid noodzakelijk dat de beleidsdoelen specifiek en meetbaar zijn geformuleerd, dat het helder is om welke doelgroepen het gaat, en dat er een duidelijke relatie is tussen dat wat de gemeente wil bereiken en dat wat de gemeente daarvoor gaat doen. Ook een lokaalspecifieke probleemanalyse draagt bij aan de doeltreffendheid van het beleid.

De veronderstelling is ook dat een integrale beleidsuitvoering bijdraagt aan de doeltreffendheid van het beleid. Hetzelfde geldt voor de betrokkenheid van de lokale samenleving en communicatie over het beleid: dat maakt het mogelijk om het beleid en de uitvoering meer toe te spitsen op de wensen en behoeften van de doelgroep. Ook kwaliteitsbeleid draagt bij aan een goede uitvoering van het beleid. Sturing en monitoring van het beleid zijn noodzakelijk om de voortgang van de beleidsuitvoering te volgen en waar nodig het beleid bij te stellen. De gemeenteraad dient adequaat te worden geïnformeerd om te beoordelen of het beleid voldoet aan de gestelde kaders en waar nodig tot bijstelling van die kaders te besluiten. Tot slot is een belangrijke veronderstelling van de Kanteling dat het leidt tot een meer vraaggestuurde en daarmee doeltreffende beleidsuitvoering.

Normenkader doeltreffendheid	
Doeltreffendheid	
Effectiviteit	Het beleid draagt bij aan meer participatie en zelfredzaamheid van cliënten.
Cliënttevredenheid	Cliënten oordelen positief over de wijze waarop de gemeente hen benadert en over de wijze waarop de gemeente hun persoonlijke situatie betreft bij het beoordelen van de aanvraag.
Doelbereik	De doelgroepen van de prestatievelden 4 tot en met 6 worden volgens plan bereikt.
Voorwaarden doeltreffendheid	
Doelformulering	• Het gemeentebestuur formuleert doelen in het beleidskader en (eventueel) de programmabegroting. • Het is duidelijk hoe de doelgroep eruit ziet. • De relatie tussen de doelen, activiteiten en financiële middelen is in voldoende mate helder. • De doelen zijn in voldoende mate evalueerbaar (specifiek, meetbaar en tijdgebonden) geformuleerd. • Het beleid is gebaseerd op een lokaalspecifieke probleemanalyse, waarbij informatie vanuit het maatschappelijk middenveld is betrokken.
Integrale beleidsvoering	• Het Wmo-beleid is in voldoende mate samenhangend; daar waar mogelijk zijn er verbanden tussen de prestatievelden onderling en met de beleidsdoelen. • In het Wmo-beleidsplan is er in voldoende mate aandacht voor de samenhang met aanpalende beleidsterreinen. • De uitvoering van het Wmo-beleid wordt geïntegreerd uitgevoerd.
Verantwoording aan gemeenteraad	• De verantwoordingsinformatie geeft de gemeenteraad voldoende heldere informatie over de vragen: wat willen we bereiken, wat hebben we daarvoor gedaan, wat heeft het gekost en wat hebben we bereikt.
Kwaliteitsbeleid	• De gemeente heeft in haar beleid de kwaliteit van het beleid geborgd en ziet toe op de kwaliteit in de uitvoering.
Betrokkenheid lokale samenleving	• Burgers worden op serieuze wijze betrokken bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en verantwoording. • Behartigers van cliëntenbelangen worden op serieuze wijze betrokken bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en verantwoording. • (Behartigers van belangen van) Kleine doelgroepen worden op serieuze wijze betrokken bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en verantwoording.*
Communicatie	• De gemeente communiceert actief, tijdig en transparant over het Wmo-beleid.
Sturing en monitoring	• Het college stuurt actief op de uitvoering van de Wmo. • De raad wordt regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken in de uitvoering (bijv. door tussenevaluaties). • De effecten van het Wmo-beleid zijn transparant in beeld gebracht.
Kanteling en anticiperen op nieuwe wetgeving	• Het Wmo-beleid is gekanteld in de lijn met de VNG modelverordening. • Er wordt geanticipeerd op de overheveling van delen van de AWBZ naar de Wmo. • Er wordt expliciet beschreven hoe de Kanteling wordt bereikt.

Voor het volledige normenkader: zie bijlage

* Hiermee wordt onder meer bedoeld op mensen met verstandelijke of psychische beperkingen en op Alzheimer patiënten.

4.2 Doelformulering

Normen:

Het gemeentebestuur formuleert doelen in het beleidskader en (eventueel) de programmabegroting. Het is duidelijk hoe de doelgroep eruit ziet. De relatie tussen de doelen, activiteiten en financiële middelen is in voldoende mate helder. De doelen zijn in voldoende mate evalueerbaar (specifiek, meetbaar en tijdgebonden) geformuleerd.

Realisatie:

De gemeente voldoet in de periode 2008-2011 ten dele aan de norm. De doelen van het Wmo-beleid zijn in het Beleidsplan 2008-2011 niet helder en meetbaar geformuleerd. In de programmabegrotingen is dat deels wel gedaan. Daarin is in sommige jaren een relatie gelegd tussen de doelen, activiteiten en resultaten. De programmabegrotingen zijn echter niet ieder jaar op dezelfde manier opgebouwd, zodat het lastig is om te vergelijken tussen de verschillende jaren. Daarnaast is het vrijwilligersbeleid als doel van het Wmo-beleid niet uitgewerkt en in 2012 als begrotingspost geschrapt. De doelgroep is niet gespecificeerd (alle inwoners van Achtkarspelen).

De gemeente heeft in 2007 het Beleidsplan 2008-2011 vastgesteld waarin de hoofdlijnen van het Wmo-beleid voor Achtkarspelen zijn opgenomen. Dit beleidsplan - met daarin zes thema's - staat beschreven in paragraaf 2.3. In het beleidsplan zijn enkele algemeen geformuleerde doelen en te bereiken effecten opgenomen per thema.

- De doelen voor de prestatievelden 3 tot en met 6 vinden we terug in de verschillende programmabegrotingen. De relatie tussen de doelen, activiteiten en resultaten zijn onvoldoende helder. Per programma is een aantal maatschappelijke effecten (wat willen we bereiken?) opgesteld:
 - Participatie en verantwoord handelen van alle burgers in Achtkarspelen binnen het kader van een continue ontwikkeling van gemeenschapszin.
 - Reductie van maatschappelijke achterstanden en optimale benutting van het stelsel van collectieve en individuele voorzieningen t.a.v. wonen, welzijn, zorg, werk en inkomen.

Vervolgens zijn per hoofdlijn enkele doelstellingen geformuleerd, waaraan bepaalde prestaties, acties of indicatoren voor het begrotingsjaar worden gekoppeld. De kosten worden voor het gehele programma weergegeven en zijn niet nader gespecificeerd. Zo zijn in 2009 de volgende doelen en prestaties geformuleerd:

1d. Bieden van voldoende (zorg)voorzieningen voor burgers die het nodig hebben, dit op een aanvaardbaar niveau.

Prestaties: aanvragen Wmo voorzieningen

2a. Mensen voeren de regie over hun eigen leven en daartoe ontwikkelen we een integraal voorzieningen-pakket voor ouderen en mensen met beperkingen.

Prestaties:

- gebruik Lauwerspas;
- aantal klachten;
- aantal en soort voorzieningen voor ouderen;
- onderzoek knelpunten.

2b. Adequate aansluiting (ketenregie) tussen welzijnsbeleid en zorgbeleid, een samenhangend pakket van maatregelen en activiteiten voor de sociaal, maatschappelijk en economisch zwakste groepen waarbij deze maatschappelijke voorzieningen voor iedereen bereikbaar zijn.

Prestaties:

- tevredenheid Wmo-loket;
- tevredenheid Wmo-voorzieningen;
- afspraken woningbouwverenigingen m.b.t. Woonvoorzieningen.

2c. Een sluitende keten van informatie, advies en cliëntondersteuning, waar cliënten dagelijks worden geholpen bij de vraag om informatie, advies en ondersteuning.

Prestaties:

- aantal en soort contacten van het Wmo-loket;
- doorlooptijden Wmo-aanvragen.

2d. Zorg voor kwetsbare groepen in de samenleving d.m.v. een sociale infrastructuur op dorpsniveau met voorzieningen voor preventie, opvang, zorgverlening en nazorg.

Prestaties:

- meting burenhulp;
- mate van samenwerking van instellingen;
- meting huiselijk geweld;
- subsidie amw-instellingen;
- uitvoering schuldhulpverlening.

De prestaties zijn geformuleerd in de vorm van indicatoren. In de verantwoording en de begroting is informatie opgenomen in welke mate de doelen zijn gehaald. Ook in 2010 en 2011 is op deze wijze gerapporteerd. In 2008 en 2012 is echter een andere systematiek gehanteerd en is geen informatie over doelbereik opgenomen.

In 2007 heeft de gemeenteraad de *notitie Ondersteuning Mantelzorg* vastgesteld. Deze was opgesteld door een werkgroep waarin burgers, belangenbehartigers, zorg- en welzijnsaanbieders vertegenwoordigd waren. In 2008 is door B&W aan verschillende partijen gevraagd bij te dragen aan de ondersteuning van de mantelzorgers voor de periode 2007-2010. In 2009 zijn deze afspraken in de *Uitvoeringsnotitie Mantelzorg 2009* vastgelegd. Het beleid gericht op de ondersteuning van vrijwilligers is niet expliciet beschreven, maar komt wel in verschillende begrotingsstukken verspreid aan de orde. Zoals reeds in hoofdstuk 3 is geconstateerd is in 2012 de begrotingspost vrijwilligersbeleid geschrapt waar-

door het prestatieveld 4 (ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers) slechts gedeeltelijk in het beleid van de gemeente is opgenomen. Daarmee komt een belangrijk doel van de Wmo niet tot uitvoering. Gezien de centrale rol van vrijwilligers bij de drie decentralisaties kan dat een ernstige handicap vormen.

De programmabegrotingen zijn ieder jaar weer anders opgebouwd, dat maakt het lastig om een vergelijking tussen de jaren te maken. In het programma Zorg en Welzijn van de programmabegroting 2008 is geen relatie tussen de maatschappelijke effecten en de doelen te vinden. Voor hetzelfde programma zijn in de begroting van 2009 per maatschappelijk effect een (beperkt) aantal acties benoemd. Een indicator, namelijk ondersteuning mantelzorg en versterking + vernieuwing van vrijwilligerswerk en andere initiatieven, is voorzien van streefwaarden.

In 2011 is de programmabegroting veranderd ten opzichte van de jaren daarvoor. Het prestatieveld 6 van de Wmo is ondergebracht in het programma Werk, Inkomen en Zorg. Er is een passage opgenomen over de inzet van Wwb-cliënten (Wwb: Wet werk en bijstand) in Wmo-gerelateerde activiteiten. De verklaring hiervoor is dat men verwacht dat de kwaliteit op peil kan blijven terwijl tegelijkertijd wordt bezuinigd, wanneer activiteiten gericht op ondersteuning beter op elkaar worden afgestemd en waar mogelijk geïntegreerd (Programmabegroting 2011-2014, p. 21). In het programma samenleving is over de ondersteuning van mantelzorg en vrijwilligers de volgende doelstelling opgenomen: *Door de activiteiten gericht op ondersteuning ervan beter op elkaar af te stemmen en waar mogelijk te integreren verwachten we dat de kwaliteit op peil kan blijven, terwijl tegelijkertijd een bezuiniging gerealiseerd wordt (pagina 21).*

In de programmabegroting van 2012 zijn geen effecten en/of doelen opgenomen over vrijwillige inzet en mantelzorg.

In 2012 is de Startnotitie Sociale Maatschappelijke Agenda 2012-2015 vastgesteld. Deze startnotitie wordt beschreven in paragraaf 2.3. De doelen van de startnotitie zijn nader uitgewerkt in de Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning.

Volgens de verantwoordelijke wethouder is het beleid vooral gericht op de Kanteling die nu en in de toekomst plaatsvindt. De maatschappelijke organisatie en de Wmo-raad vinden het beleid te weinig doelgericht: er is wel een visie neergelegd, maar deze is naar de burger toe helemaal niet zo duidelijk en niet voldoende uitgewerkt. *“Ze waren erg aan het zoeken. Er lagen wel beleidsnota’s, maar in de uitwerking was het niet allemaal duidelijk.”*

Ten slotte is bekeken of het beleid is gebaseerd op een lokaalspecifieke probleemanalyse, waarbij informatie vanuit het maatschappelijk middenveld is betrokken. In het Wmo beleidsplan is een lokaalspecifieke analyse het vertrekpunt voor het beleid voor de verschillende thema’s. Volgens de ambtenaren is in de fase van de beleidsontwikkeling uitgebreid gesproken met de maatschappelijke organisaties en Wmo-raad. Ook heeft een cijfermatige analyse plaatsgevonden van de lokale situatie in Achtkarspe-
len.

4.3 Proces: integraliteit, kwaliteitsbeleid en kanteling/vraagsturing

4.3.1 Integraliteit

Normen:

Het beleid is gebaseerd op een lokaalspecifieke probleemanalyse, waarbij informatie vanuit het maatschappelijk middenveld is betrokken. Het Wmo-beleid is in voldoende mate samenhangend; daar waar mogelijk zijn er verbanden tussen de prestatievelden onderling en met de beleidsdoelen. In het Wmo-beleidsplan is er in voldoende mate aandacht voor de samenhang met aanpalende beleidsterreinen. Het Wmo-beleid wordt geïntegreerd uitgevoerd.

Realisatie:

Het beleid voldoet gedeeltelijk aan deze normen. De Wmo-beleidsnota's zijn opgesteld op basis van lokaalspecifieke informatie in samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Het Wmo-beleid richt zich op integraliteit door te kiezen voor integrale thema's. In de uitvoering is ruimte voor verbetering. Er is in de periode 2008-2011 nog nauwelijks aandacht voor de samenhang van het Wmo-beleid met andere beleidsterreinen.

In het Beleidsplan 2008-2011 kunnen we terugvinden dat in het proces van de totstandkoming van het plan, via de Wmo-raad, breed en frequent overleg is gevoerd met burgers, ondersteuningsvragers, kerken, politiek betrokkenen en aanbieders van zorg, wonen en welzijn. Vanuit dit overleg zijn verschillende notities geschreven, bijvoorbeeld over huishoudelijke hulp, mantelzorg, burgerparticipatie, de Wmo-verordening, en het Wmo-loket. Deze notities zijn via de ambtelijke uitvoeringsorganisatie (de stuurgroep Wmo) terechtgekomen bij het college en de gemeenteraad.

Daarnaast is de vraag of het Wmo-beleid in voldoende mate samenhangend is. Zijn er verbanden tussen de prestatievelden onderling en met de beleidsdoelen? De gemeente kiest in de beleidsnota van 2007 voor de zes thema's (zie paragraaf 2.3) omdat ze, volgens het beleidsplan, logisch zijn, meer werkbaar en meer op integraliteit gericht ten aanzien van het bestaande beleid dan de indeling die de Wmo zelf aangeeft. In het beleidsplan is echter nog nauwelijks aandacht voor de samenhang van het Wmo-beleid met andere beleidsterreinen, mede doordat de beleidsdoelen weinig concreet zijn uitgewerkt.

In de Sociale Maatschappelijke Agenda van 2012 heeft de gemeente een volgende stap gemaakt. Aangegeven wordt dat een integrale aanpak nodig is om doeltreffend te kunnen reageren op toekomstige ontwikkelingen en om het sociale beleid hierop te kunnen afstemmen. Dit kan alleen maar als er verbindingen worden gelegd tussen de verschillende beleidsterreinen. Veel beleidsterreinen hebben invloed op andere beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld gezondheidszorg, sport, vrijwilligersbeleid, sociale infrastructuur en preventie.

De interviews en groepsgesprekken leveren geen eenduidig antwoord op als het gaat om de samenhang en integraliteit van het beleid. De wethouder en ambtenaren geven aan dat er zeker al sprake is van een geïntegreerde aanpak is, maar dat het nog wel beter kan. *"We zijn er steeds meer van doordrongen dat we alles integraal zouden moeten aanpakken, de Sociaal Maatschappelijke Agenda is hiervoor een goede leidraad."* Er vinden ook steeds vaker casuïstiekbesprekingen plaats, waarbij ook aanpalende beleidsterreinen langskomen. De maatschappelijke organisaties en Wmo-raad onderschrijven het belang van een integrale aanpak, maar *"die is er nu nog niet"*. Afdelingen zoals Veiligheid, Gezondheid of Sport werken nu nog niet samen, terwijl er inhoudelijk wel degelijk overlap is. Maar tegelijkertijd wordt de hoop uitgesproken dat de geïntegreerde aanpak er nu snel zal komen, het toekomstige beleid is hier ook veel meer op gericht.

4.3.2 Kwaliteitsbeleid

Norm:

De gemeente heeft in haar beleid de kwaliteit van het beleid geborgd en ziet toe op de kwaliteit in de uitvoering.

Realisatie:

Kwaliteitseisen maken onderdeel uit van het inkoopbeleid. In dit opzicht scoort de gemeente in vergelijking met andere gemeenten goed. In het toetsingsplan is de visie op kwaliteit uitgewerkt. Het beleid voldoet dus aan de norm.

Ten aanzien van het proces is het belangrijk dat de gemeente in haar beleid de kwaliteit van het beleid waarborgt en toeziet op de kwaliteit in de uitvoering. De maatregelen ter borging van de kwaliteit in de gemeente Achtkarspelen zijn geformuleerd in het Toetsingplan Wmo van maart 2011. Daarvoor waren er geen maatregelen vastgelegd. In het toetsingplan zijn de richtlijnen voor de kwaliteitsbewaking weergegeven en zijn de rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd. Verder heeft de gemeente Achtkarspelen voor wat betreft de individuele voorzieningen een kwaliteitsplatform in 2011

opgericht dat tot taak heeft de kwaliteit van de uitvoering te onderzoeken, waar nodig bij te stellen en te waarborgen. Twee maal per jaar wordt er over elke consulent een kwaliteitsrapport opgesteld door de kwaliteitsmedewerker. Deze worden vervolgens besproken met de medewerker en in het kwaliteitsplatform. (Bron: Individuele voorzieningen Wmo onderzoek ex- artikel 213a Gemeentewet).

Ook tijdens de interviews en de groepsgesprekken is het kwaliteitsbeleid aan bod gekomen. Voor de individuele voorzieningen is er een uitgebreid kwaliteitsplan (2011) opgesteld en een kwaliteitsmedewerker verantwoordelijk. Verder is ook het kwaliteitsplatform opgericht. Maar voor de overige voorzieningen/prestatievelden is nog geen kwaliteitsplan vastgesteld, aldus de ambtenaren.

Verder constateren we dat de maatschappelijke organisaties en de Wmo-raad niet op de hoogte zijn van het kwaliteitsbeleid. Uiteraard moeten zij als organisatie wel aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. *“Wij moeten zelf een percentage aanleveren over het op tijd rijden, klachten enzovoort. Vier keer per jaar leveren we een rapportage aan, met dezelfde criteria als in het bestek van de aanbesteding.”* Met andere woorden: zij ervaren niet dat de eisen die aan hen gesteld worden deel uitmaken van een integraal kwaliteitsbeleid.

In 2009 heeft de gemeente deelgenomen aan een basisbenchmark over de negen prestatievelden van de Wmo¹⁴. De resultaten laten zien dat de gemeente Achtkarspelen positief scoort op de volgende aspecten van kwaliteitsbeleid:

- het hanteren van servicenormen met betrekking tot het aanvraagproces;
- het opnemen van kwaliteitseisen in contracten met aanbieders;
- het monitoren van door de aanbieders geleverde kwaliteit;
- het aanbieders verplichten om periodiek de klanttevredenheid te meten.

Volgens de benchmark hanteert Achtkarspelen deze instrumenten voor kwaliteitsbeleid, 60% van de kleine gemeenten hanteert enkele van deze instrumenten niet en scoort op deze benchmark lager.

Het is onvoldoende helder in hoeverre het kwaliteitsbeleid zich ook uitstrekt tot de nieuwe gekantelde werkwijze, en op welke wijze de uitvoering van de keukentafelgesprekken wordt gemonitord. Juist omdat het hier om een relatief nieuwe werkwijze gaat is het stimuleren van kennisuitwisseling en casuïstiekbespreking tussen betrokken hulpverleners, omtinkers en ambtenaren van belang.

4.3.3 Kanteling/vraagsturing

Norm:

Het Wmo-beleid is gekanteld in lijn met de VNG-modelverordening. Er wordt geanticipeerd op de overheveling van delen van de AWBZ naar de Wmo. Er wordt expliciet beschreven hoe de Kanteling wordt bereikt.

Realisatie:

Het beleid voldoet ten dele aan deze normen. De gemeente beschikt over een gekantelde verordening maar de aanpassing van de werkwijze en de gewenste cultuuromslag bij de overheid, de maatschappelijke organisaties en de burgers heeft meer tijd nodig. In de Sociale Maatschappelijke Agenda (2012) anticipeert het gemeentebestuur op de overheveling van delen van de AWBZ naar de Wmo. Onduidelijkheid is er over de taakverdeling tussen de uitvoerende (maatschappelijke) organisaties en de gemeente bij de aansturing en uitvoering van de keukentafelgesprekken.

De gemeente Achtkarspelen loopt in 2011 vooruit op de invoering van een gekantelde werkwijze, onder meer door de invoering van zogenoemde ‘keukentafelgesprekken’, zo blijkt uit het onderzoek naar individuele voorzieningen op basis van artikel 213a Gemeentewet.

In 2012 zijn de Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning, een herziene Verordening maatschappelijke ondersteuning en een Toelichting verordening maatschappelijke ondersteuning verschenen (deze worden toegelicht in paragraaf 2.3). Hier wordt onderscheid gemaakt tussen een inventarisatiefase, de aanvraag en de toekenning van individuele voorzieningen. De te bereiken resultaten zijn gedefinieerd

14 SGB0 (2009) Benchmark Wmo 2009. Resultaten over 2008, basisbenchmark. Den Haag: SGB0

(bijvoorbeeld lokaal verplaatsen per vervoermiddel of een schoon en leefbaar huis). Het keukentafel-gesprek en de toe te kennen voorzieningen moeten tot deze resultaten leiden.

Uit de gesprekken blijkt dat De Kanteling tijd nodig heeft, zoveel is duidelijk. De Kanteling is officieel in 2011 ingezet, maar *“bevindt zich nog in de kinderschoenen”* volgens één van de maatschappelijke organisaties. Het gaat om een mentaliteitsverandering, bij ambtenaren, bij maatschappelijke organisaties en bij burgers.

Verder constateren we een spanningsveld, namelijk dat de gemeente twee petten op heeft. Enerzijds voert de gemeente de Wmo uit en is daarbij budgetverantwoordelijk, anderzijds wil de gemeente naast de burger staan. Een maatschappelijke organisatie verwoordt het als volgt: *“Je moet je afvragen of de gemeente consultants op pad moet sturen, of dat je deze taak beter neerlegt bij de maatschappelijke organisaties. Die staan namelijk dicht bij de burgers en kunnen beter met ze meebewegen. Hoe kun je als gemeente zo in gesprek gaan terwijl je ook verantwoordelijk bent voor de regels, wetgeving en uitvoering?”* De Wmo-raad geeft het zelfde aan. De consultants zijn in dienst van de gemeente, met als gevolg dat in het achterhoofd ook de budgetverantwoordelijkheid meespeelt. *“Ze zoeken dus in eerste instantie altijd naar de goedkoopste oplossing, en niet naar de meest adequate.”* Er is dus nog geen helderheid over de taakverdeling en verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van de Wmo nieuwe stijl. Dat kan de verdere invoering van een gekantelde werkwijze belemmeren.

In de sociale en maatschappelijke agenda 2012-2015 (startnotitie) is de visie van de gemeente op de drie grote decentralisaties op hoofdlijnen uitgewerkt, waaronder de decentralisatie van de AWBZ naar de Wmo.

4.4 Burgerbetrokkenheid

Norm:

Burgers worden op serieuze wijze betrokken bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en verantwoording. Behartigers van cliëntenbelangen worden op serieuze wijze betrokken bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en verantwoording. Behartigers van belangen van kleine doelgroepen worden op serieuze wijze betrokken bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en verantwoording.

Realisatie:

De burgerbetrokkenheid krijgt vooral vorm via de Wmo-raad en wijk- en dorpsbelangen. Kleine doelgroepen zijn beperkt betrokken. De meeste maatschappelijke organisaties voelen zich niet voldoende betrokken bij het Wmo-beleid. Zij vinden bovendien dat ook de burgers in Achtkarspelen niet voldoende betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording. Aan de normen wordt dus zeer gedeeltelijk voldaan.

Achtkarspelen heeft een breed samengestelde Wmo-raad waarin in verschillende clusters maatschappelijke organisaties, jongeren, vrijwilligers, mantelzorgers en verschillende dorpskernen vertegenwoordigd zijn. Naast het reguliere overleg vindt tevens overleg plaats in de zes verschillende clusters die de Wmo-raad telt (Samenleven in buurt en dorp, Opgroeien en opvoeden, Mantelzorg en vrijwilligers, Meedoen makkelijker maken, Preventie, zorg en opvang en Anders te werk).

In de digitale vragenlijst is de vraag gesteld of de maatschappelijke organisaties vinden dat de burgers in Achtkarspelen op serieuze wijze zijn betrokken bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording. Het gemiddelde rapportcijfer bedraagt 5,7, dat is lager dan in Dantumadiel en Dongeradeel. De Wmo-raad is voor veel maatschappelijke organisaties blijkbaar niet de beste manier om burgers te betrekken bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording van de Wmo. De maatschappelijke organisaties zijn iets meer tevreden over de manier waarop hun eigen organisatie is betrokken bij het gemeentelijk Wmo-beleid. Het gemiddelde rapportcijfer komt in dat geval uit op 6,2, nog steeds een lage score, maar hoger dan in Dantumadiel (5,7) en Dongeradeel (5,4).

Ook in het groepsgesprek met enkele raadsleden is het onderwerp burgerbetrokkenheid ter sprake gekomen. De raadsleden geven aan dat de Wmo-raad de vertegenwoordiging van de burgers is en burgers op die manier worden betrokken bij het Wmo-beleid van de gemeente.

Tijdens de interviews met maatschappelijke organisaties is tevens naar dit aspect gevraagd. Ook zij noemen met name de Wmo-raad. De Wmo-raad is betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het Wmo-beleid. Ze zijn vaak aanwezig bij raadsvergaderingen; *“de raad laat zich graag informeren door ons.”* Maar dit is een nogal smalle basis volgens een van de maatschappelijke organisaties: *“Je hebt de Wmo-raad en dat is het dan.”* De gemeente zou veel meer rechtstreeks in gesprek kunnen en moeten gaan, bijvoorbeeld in de dorpen. Een van de ambtenaren erkent dit punt. Er zijn plannen om in de toekomst de burgers beter te betrekken bij het Wmo-beleid, bijvoorbeeld via de sociale media.

In dit kader is de vraag relevant of de gemeente zich voldoende op de hoogte heeft gesteld van de belangen en behoeften van groepen die deze minder goed kenbaar kunnen maken, zoals GGZ-cliënten en mensen met een verstandelijke handicap. In het sociaal Team, waar meerdere disciplines bij zijn betrokken, wordt aandacht besteed aan deze doelgroepen. De resultaten van de enquête laten zien dat het beter kan; bijna de helft van de ondervraagden vindt dat de gemeente zich beter op de hoogte kan stellen, verder vindt ruim een derde van de respondenten dat dit moeilijk in te schatten is. De gemeente Achtkarspelen heeft een subsidierelatie met de cliëntenorganisatie Stichting Aanzet. Daarmee participeren (vertegenwoordigers) van GGZ cliënten in het Wmo beleid. Daarnaast zijn er samenwerkingsovereenkomsten met MEE Friesland (verstandelijke handicap) en is er een project uitgevoerd in de periode 2008 tot 2012 over dementie en ouderen. Het hebben van contacten met zorgaanbieders kan echter niet gelijkgesteld worden aan het participeren van (vertegenwoordigers) van deze doelgroepen in het Wmo beleid. Ter nuancering kan worden aangevoerd dat het beleid voor deze doelgroepen deels door de centrumgemeente Leeuwarden wordt gevoerd, en dat deze gemeente deze doelgroepen polst over hun wensen en behoeften. De gemeente Leeuwarden heeft regelmatig contact met de organisaties die deze doelgroepen vertegenwoordigen zodat men goed op de hoogte is wat de wensen en behoeften zijn. Op haar beurt koppelt de gemeente Leeuwarden dit weer terug naar de gemeenten die onder de centrumgemeente vallen.

Ook tijdens de interviews is hier naar gevraagd. Ondanks dat zij wel contacten hebben met zorgaanbieders op dit vlak, geven de ambtenaren aan dat het lastig blijft om de GGZ-cliënten goed in het vizier te krijgen en houden. Ook de Wmo-raad heeft weinig contacten met GGZ-cliënten en verstandelijk gehandicapten. Dit blijft al met al dus een onderbelichte groep. Verder zou het goed zijn te achterhalen waarom het precies lastig is om de GGZ-cliënten goed in het vizier te krijgen.

4.4.1 Communicatie

Norm:

De gemeente communiceert actief (en tijdig) en transparant over het Wmo-beleid.

Realisatie:

De communicatie over het Wmo-beleid is niet transparant en onvoldoende actief. De gemeente vertrouwt in haar contacten en communicatie met burgers te veel op de Wmo-raad en maakt te weinig gebruik van andere kanalen om de burgers te informeren over het beleid.

In de beleidsnota 2008-2011 is een paragraaf Communicatie opgenomen waar verwezen wordt naar een communicatieplan en aanbevolen wordt om gebruik te maken van de gemeentepagina.

In de digitale vragenlijst is gevraagd van welke informatiekanalen de gemeente gebruik maakt bij het informeren over prestatievelden 4 tot en met 6. Het Wmo-loket wordt het meest genoemd (7x). Opvallend is dat de Wmo-raad in vijf gevallen wordt genoemd als informatiekanaal waarmee de gemeente haar burgers informeert over het Wmo-beleid. Vier respondenten geven aan dat de gemeente hiervoor haar eigen website gebruikt. Deze informatiekanalen bereikten allemaal de doelgroep voldoende, volgens de respondenten. Ten slotte is in de vragenlijst ook gevraagd om een rapportcijfer om aan te geven in hoeverre de gemeente de doelgroepen heeft bereikt. Het gemiddelde rapportcijfer komt laag uit, namelijk op 6,1. Hier is dus nog verbetering te halen.

In het belevingsonderzoek van onderzoeksbureau SGB0 uit 2009 (resultaten over 2008) komt naar voren dat de meerderheid van de bevraagde cliënten (58%) niet bekend is met de Wmo. Het gaat hierbij om burgers die al contact hebben gehad met de gemeente. Bijna de helft van deze cliënten weet niet waar mantelzorgers voor ondersteuning terecht kunnen. Terwijl de ambtenaren tevreden zijn over de informatieverstrekking, zijn de Wmo-raad en de maatschappelijke organisatie die we hebben geïnterviewd niet erg positief over de communicatie. De informatieverstrekking vindt te incidenteel plaats. *“Je moet regelmatig de burgers informeren, anders werkt het niet.”* De eenmalig verstrekte Wmo-krant in 2012 zag er leuk uit, maar deze was ook onduidelijk, omdat *“er allerlei zaken door elkaar stonden.”*

Ten slotte is de communicatie richting de burgers ook aan bod gekomen tijdens de interviews en het groepsgesprek met de maatschappelijke organisaties. Daar werd opgemerkt dat de brieven die mensen in de bus krijgen over huishoudelijke hulp niet goed begrepen worden. Ze zijn te ingewikkeld opgesteld, er is onvoldoende rekening gehouden met het feit dat het veelal om zeventigplussers gaat. De brieven van de gemeente zijn te ingewikkeld qua taalgebruik, formeel geformuleerd en niet zo begripvol als het gaat om de bejegening.

4.5 Prestaties: bereik doelgroep en monitoring uitvoering

In deze paragraaf gaan we in op de prestaties van het Wmo-beleid: wordt de doelgroep bereikt en wordt de uitvoering gemonitord?

4.5.1 Bereik doelgroep

Norm:

De doelgroepen van de prestatievelden 4 tot en met 6 worden volgens plan bereikt.

Cliënten oordelen positief over de wijze waarop de gemeente hen benadert en over de wijze waarop de gemeente hun persoonlijke situatie betreft bij het beoordelen van de aanvraag.

Realisatie:

Uit de beschikbare gegevens is niet af te leiden of de doelgroepen van het Wmo-beleid voldoende bereikt worden en hoe groot de groep zorgmijders is. De indruk bestaat wel dat de gemeente haar burgers beter bereikt dan in de beginjaren van de Wmo. Organisaties oordelen positief over de wijze waarop de gemeente de persoonlijke situatie van de cliënt betreft bij het beoordelen van de aanvraag; cliënten zijn hierover vanaf 2009 niet gevraagd.

In dit kader hebben we bekeken in hoeverre doelgroepen van prestatievelden 3 tot en met 6 worden bereikt. In het belevingsonderzoek van onderzoeksbureau SGB0 uit 2010 (resultaten over 2009) blijkt dat de meerderheid van de bevraagde inwoners (58%) niet bekend is met de Wmo. Van de inwoners die wel op de hoogte zijn van het Wmo-beleid heeft 45% wel eens gehoord van de Wmo-raad. Meer dan de helft van de respondenten weet waar mantelzorgers terecht kunnen voor ondersteuning. Daarnaast weet een derde hoe zij erachter kan komen. 12% geeft aan wel eens gebruik gemaakt te hebben van deze ondersteuning. Dat is in vergelijking met de referentiegroep (dit is het gemiddelde resultaat van de respondenten van alle deelnemende gemeenten) laag. In het onderzoek is echter de groep inwoners van 18-34 jaar oververtegenwoordigd wat mogelijk van invloed is op de resultaten. Overigens zijn na 2009 in Achtkarspelen geen cliënttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd naar individuele voorzieningen.

Ook in de vragenlijst gaan we in op de manier waarop de gemeente de burgers benadert, en de wijze waarop de gemeente hun persoonlijke situatie betreft bij het beoordelen van de aanvraag. De meeste respondenten (10 van de 14) vinden dat de gemeente Achtkarspelen voldoende kijkt naar de leefsituatie van burgers als zij Wmo-hulp aanvragen.

Daarbij is het niet zo dat de gemeente al vooral vraaggericht te werk gaat. Alle respondenten vinden dat de gemeente zowel vraag- als aanbodgericht te werk gaat bij het bieden van ondersteuning. De manier waarop de gemeente daarbij rekening houdt met wat de burger en zijn netwerk zelf kunnen doen wordt sterk wisselend beoordeeld.

De verwijzing naar algemene en collectieve voorzieningen wordt door meer dan de helft neutraal of goed beoordeeld (n=8). De vraag of de benadering door de gemeente in de loop der jaren is verbeterd, gelijk gebleven of verslechterd wordt door de helft beantwoord met 'verbeterd', de andere helft vindt dit 'gelijk gebleven'. Ten slotte is ook hier om een rapportcijfer gevraagd: hoe beoordelen de maatschappelijke organisaties de wijze waarop de gemeente Achtkarspelen de burgers benadert als het gaat om Wmo-hulp? Het gemiddelde rapportcijfer komt uit op 6,6 (Dantumadiel 6,6 en Dongeradeel 7,0).

De benadering van de burger door de gemeente is ook tijdens de interviews aan bod gekomen. Zowel de ambtenaren als de maatschappelijke organisatie hebben het idee dat dit over het algemeen redelijk tot goed verloopt. De Wmo-raad geeft aan dat het een goede zaak is dat het huisbezoek nu standaard is en dat telefonisch indiceren tot het verleden behoort.

De geïnterviewden menen ten slotte dat zij onvoldoende in staat zijn te beoordelen in hoeverre de doelgroepen van prestatieveld 3 tot en met 6 worden bereikt. De indruk bij de ambtenaren en de maatschappelijke organisatie bestaat dat de mensen in ieder geval beter worden bereikt dan in de beginjaren van de Wmo. Ook de Wmo-raad vindt het lastig hierop in te gaan. *“Daar hebben wij onvoldoende zicht op.”* Het idee is dat de ouderen en lichamelijk gehandicapten goed bereikt worden, maar dat bij de verstandelijk gehandicapten en GGZ-cliënten het bereik veel lager ligt.

4.5.2 Monitoring uitvoering

Norm:

Het College stuurt actief op de uitvoering van de Wmo. De raad wordt regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken in de uitvoering (bijv. door tussenevaluaties). De effecten van het Wmo-beleid zijn transparant in beeld gebracht.

Realisatie:

Wat betreft aansturing van de uitvoering van het Wmo-beleid voldoet de gemeente aan de norm. De raad wordt via rapportages geïnformeerd over de stand van zaken in de uitvoering. Er heeft geen evaluatie plaatsgevonden van het Wmo-beleid 2008-2012. De vergelijking met andere gemeenten is in een aantal jaren niet te maken door het ontbreken van cliënttevredenheidsmetingen onder aanvragers van individuele voorzieningen. Over de doelen en acties die in het beleidskader zijn geformuleerd is wel gerapporteerd in de Bestuursrapportages en de jaarrekeningen, maar een Wmo-brede evaluatie heeft niet plaatsgevonden. Daarmee is het voor raadsleden lastig om zich een compleet beeld te vormen van de realisatie van effecten, doelen en prestaties.

In 2010 is een onderzoek ex. artikel 213a Gemeentewet uitgevoerd naar de Individuele Voorzieningen Wmo. Het onderzoek was gericht op het verbeteren van de effectiviteit en efficiency van de uitvoering van het beleid ten aanzien van de individuele verstrekkingen. Het onderzoek concludeert dat in Achtkarspelen de gekantelde werkwijze een ingang heeft gevonden en dat de lokale regelgeving hierop aangepast moet worden. Ook levert dit onderzoek een vijftiental aanbevelingen op. Uit navraag bij de teamleider Wmo blijkt dat verreweg de meeste aanbevelingen zijn uitgevoerd¹⁵. Zo zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over de taken en verantwoordelijkheden van de deelnemers van het kwaliteitsplatform, zijn de rol en het doel van het kwaliteitsplatform verduidelijkt en plant het klantencontactcentrum voortaan de huisbezoeken in.

¹⁵ Er zijn drie aanbevelingen die slechts gedeeltelijk zijn uitgevoerd. Het gaat allereerst om de aanbeveling om het KCC (Klantencontactcentrum) huisbezoeken in te laten plannen. Dit is in sommige gevallen niet mogelijk omdat de consultant pas na het raadplegen van het dossier kan beoordelen of een huisbezoek noodzakelijk/gewenst is. De tweede aanbeveling die slechts gedeeltelijk is ingevoerd, is de aanbeveling om het budgethouderschap over te dragen van beleidsmedewerker naar teamleider. De derde aanbeveling die slechts gedeeltelijk is ingevoerd is de aanbeveling om de financiële administratie aan te passen, zodat verschillende soorten verstrekkingen zichtbaar zijn. Dit is deels niet mogelijk omdat de systemen niet aan elkaar gekoppeld zijn.

Tijdens de gesprekken is gevraagd of het college actief stuurt op de uitvoering van de Wmo. Een maatschappelijke organisatie geeft aan dat het college zeker stuurt, op een alerte manier. *“De gemeente is heel betrokken, ze weten wat hun visie is, wat er anders moet en wat ze willen bereiken.”* Verder wordt halfjaarlijks gemonitord met behulp van GBA gegevens en gegevens van instellingen. Ten slotte zijn ook de overleggen met de Wmo-raad belangrijk om een vinger aan de pols te houden: zij signaleren veel en *“dat is voor ons belangrijk om maatschappelijke onrust voor te zijn.”*

Vervolgens is bekeken of ook de raad regelmatig geïnformeerd is over de stand van zaken in de uitvoering. In 2010 is een belevingsonderzoek uitgevoerd onder inwoners over de prestatievelden 1 tot en met 4. Verder heeft de gemeente Achtkarspelen in 2009 een benchmark laten opstellen over de negen prestatievelden. Ook is in 2009 is een *Onderzoek ex. artikel 213a Gemeentewet* door de gemeente uitgevoerd. Daarnaast ontvangt de gemeenteraad de jaarrekeningen en de zogenaamde Beraps (bestuursrapportages).

Uit het groepsgesprek blijkt dat de raad in grote lijnen geïnformeerd wordt. Met de Wmo-raad is tweemaal per jaar overleg en er worden bijeenkomsten gehouden met de cliëntenorganisatie. De vraag of de raad voldoende zicht heeft op de prestaties of effecten van het Wmo-beleid wordt wisselend beantwoord. Volgens één raadslid geven de jaarverslagen voldoende inzicht. Maar aan de andere kant worden de indicatoren niet geheel duidelijk gevonden. In ieder geval vindt men dat er geen zicht is op het bereiken van de doelen.

De SGBO cliënttevredenheidsonderzoeken zijn voor de laatste keer in 2008 uitgevoerd. De meting van 2008 laat zien dat de cliënten een 7,2 (referentiegroep 7,4) geven voor de voorzieningen die geboden worden waarbij vooral het collectieve vervoer (7,6, referentiegroep 6,6) hoog scoort. Het minst tevreden zijn de cliënten over de verhuiskostenvergoeding (47%, referentiegroep 68%). Wat betreft de toegang tot de ondersteuning zijn de cliënten het minst tevreden over de indicatiestelling (76% tevreden, referentiegroep 85%) en het meest tevreden over de tijd voor aanvraag (86%, referentiegroep 92%). In het algemeen is 95% (referentiegroep 92%) van de cliënten tevreden over de kwaliteit van de geboden ondersteuning. Daarna is er in 2009 een onderzoek uitgevoerd naar de beleving bij cliënten van het Wmo-loket. In 2012 is samen met andere gemeenten in Noordoost Fryslân onderzoek uitgevoerd naar de tevredenheid van gebruikers van Wmo-vervoersvoorzieningen. Gebruikers uit Achtkarspelen zijn in vergelijking met de andere betrokken gemeenten het meest tevreden; hun totaaloordeel is een 8,9. Verder staan de prestatiegegevens over de maatschappelijke ondersteuning van de jaren 2008 tot en met 2011 gepubliceerd op de website www.artikel9wmo.nl. Het doel van deze website is het vergelijken van de prestaties van alle gemeenten, maar dat blijkt in de praktijk weinig inzicht te geven. Prestaties zijn niet met elkaar te vergelijken en de website maakt geen analyse van de aangeleverde gegevens.

Uit de begrotingsgegevens blijkt dat burgemeester en wethouders in 2009 afspraken met ketenpartners hebben gemaakt over de doorlooptijden van het Wmo-loket. Het Wmo-loket is in 2009 in een landelijk onderzoek als tweede geëindigd. Uit de begrotingsgegevens en de interviews met betrokken ambtenaren is niet af te leiden op welke wijze er gebruik is gemaakt van de SGBO gegevens en welke waarde daaraan is gehecht.

Tijdens de gesprekken hebben we de ambtenaren gevraagd of er met andere gemeenten wordt vergeleken en wat dat oplevert. De uitspraken van de ambtenaren die wij spraken waren weinig concreet. Zij meenden dat Achtkarspelen *“de uitvoering en het beleid goed op orde heeft”*, als wordt vergeleken met Dantumadiel, Dongeradeel en Kollumerland. Volgens een tweede ambtenaar worden dit soort gegevens in ieder geval niet breed teruggekoppeld en is er weinig van te zeggen. De cliënttevredenheidsonderzoeken van SGBO laten een goede score zien, maar die zijn dus al een aantal jaren niet meer uitgevoerd.

4.6 Effecten

Norm:

De uitvoering van de Wmo leidt tot meer participatie en zelfredzaamheid van cliënten in hun omgeving. De effecten van het Wmo-beleid zijn transparant in beeld gebracht.

Realisatie:

Door het ontbreken van cliënttevredenheidsgegevens van cliënten na 2008 - met uitzondering van gebruikers vervoersvoorzieningen in 2012 - hebben we geen goed inzicht in de effecten van de uitvoering van de Wmo op de participatie en zelfredzaamheid van cliënten. Verder is het niet eenvoudig om aan te geven of de gemeente voldoet aan de norm. De betrokken ambtenaren en maatschappelijke organisaties veronderstellen dat de maatregelen de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie bevorderen, maar deze oordelen kunnen niet worden onderbouwd. Het aantal gegrond verklaarde bezwaarschriften tegen Wmo-beschikkingen was in 2011 een op acht. Over 2012 zijn er geen gegevens beschikbaar.

Het SGBO cliënttevredenheidsonderzoek van 2008 biedt informatie over de effecten van het Wmo-beleid. Daaruit blijkt dat 95% van de cliënten tevreden is met de kwaliteit van de geboden ondersteuning. Van de cliënten vindt 95% (referentiegroep 93%) dat de ondersteuning voldoet aan de verwachtingen en helpt en 90% (referentiegroep 91%) vindt dat het helpt bij het zelfstandig wonen en het meedoen aan de maatschappij. Om echter een goed inzicht te krijgen in de effecten van de voorzieningen die getroffen zijn in het kader van de uitvoering van de compensatieplicht, zou meer onderzoek moeten worden gedaan naar de tevredenheid van de cliënten over deze voorzieningen en de effecten die deze hebben op de zelfredzaamheid en participatie van mensen met beperkingen in Achtkarspelen.

De Jaarrekening over 2011 geeft aan dat van alle ingediende bezwaarschriften tegen Wmo-beschikkingen 16% gegrond is verklaard; een op de acht bezwaarschriften wordt dus toegewezen. Overigens gaat het daarbij om 0,2% van alle Wmo-beschikkingen. Er zijn wat dit betreft geen aanwijzingen dat de compensatieplicht niet goed wordt uitgevoerd.

De effecten van het Wmo-beleid zijn in de vragenlijst als ook tijdens de (groeps)gesprekken aan de orde gekomen. De eerste conclusie is dat hier lastig antwoord op is te geven. De resultaten van de vragenlijst laten zien dat, voor zover men deze vraag kon beantwoorden, een kleine meerderheid vindt dat het Wmo-beleid er inderdaad toe heeft geleid dat maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid zijn toegenomen.

Zowel de wethouder als de ambtenaren geven tijdens de interviews aan dat het niet eenvoudig is om deze vraag te beantwoorden. *“Wel kun je ervan uit gaan, dat als iemand huishoudelijke hulp krijgt, iemand dan langer thuis kan blijven wonen. Dus in die zin draagt het Wmo-beleid zeker bij aan de zelfredzaamheid”*, aldus een van de ambtenaren. Of de Wmo ertoe bijdraagt dat de zelfredzaamheid of maatschappelijke participatie verbetert, is moeilijk te zeggen.

Tijdens de groepsgesprekken worden twee voorzieningen genoemd die zeker bijdragen aan een zelfredzamer en maatschappelijk actiever leven. Dat zijn de huishoudelijke hulp en het taxivervoer. De ophoging van de kilometervergoeding (van 750 naar 2250 kilometers per jaar) heeft er zeker voor gezorgd dat mensen nu wat meer kunnen ondernemen dan in het verleden.

4.7 Betrokkenheid gemeenteraad

Norm:

De verantwoordingsinformatie geeft de gemeenteraad voldoende heldere informatie over de vragen: wat willen we bereiken, wat hebben we daarvoor gedaan, wat heeft het gekost en wat hebben we bereikt.

Realisatie:

Voor de raadsleden is het lastig om zicht te krijgen op de prestaties van het Wmo-beleid. De doelformulering is niet consistent (zie 4.5.2) en in het beleidskader zijn geen meetbare doelen gesteld. De relatie tussen doelen en prestaties is niet altijd helder. De te globale overzichten geven geen goed beeld van de uitvoeringskosten. Aan deze norm wordt ten dele voldaan.

We hebben hier onderzocht in hoeverre er sprake is van transparantie (als het gaat om beleid, uitvoering en ingezette middelen) richting de gemeenteraad in Achtkarspelen. De verantwoordingsinformatie moet voldoende heldere informatie geven over de vragen: wat willen we bereiken, wat hebben we daarvoor gedaan, wat heeft het gekost en wat hebben we bereikt.

Allereerst is ons opgevallen dat het voor niet ingewijden lastig is om een goed overzicht te krijgen van het Wmo-beleid van de afgelopen jaren in Achtkarspelen. De informatie is verspreid over verschillende nota's, programma's, jaarverslagen en begrotingen. Niet alle relevante stukken zijn op de website van de gemeente te raadplegen. Ook kan uit de beschikbare cijfers niet gedestilleerd worden wat de totale omvang van de uitvoeringskosten van de Wmo in de afgelopen jaren is geweest. De gemeenteraad kan zich zo geen goed beeld vormen van de financiële voortgang van het Wmo-beleid (zie ook hoofdstuk 5).

Ook in het groepsgesprek met de raadsleden is gesproken over de informatie over het Wmo-beleid die zij van de gemeente Achtkarspelen ontvangen. De raadsleden geven aan informatie te ontvangen, maar geven nadrukkelijk aan, dat dit slechts de grote lijnen zijn, *“meer hoeven wij eigenlijk niet te weten.”* De raadsleden worden geïnformeerd via de Wmo-raad en op bijeenkomsten van de cliëntenorganisatie. Zij raadplegen vooral de bestuursrapportage. De vraag is of de gemeenteraad daarmee genoeg inzicht heeft in de concrete prestaties van het gevoerde Wmo-beleid, en of de uitvoering van het Wmo-beleid voldoende wordt gemonitord. De doelen kunnen volgens de raadsleden meer SMART geformuleerd worden, maar over het algemeen bieden de jaarverslagen voldoende inzicht. Wel wordt tijdens het groepsgesprek erkend dat men geen zicht heeft op het bereiken van de doelen, of er meer geparticipeerd wordt en of men zelfredzamer is geworden. In het verleden werden ook cliënttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd, maar na 2008 is dit niet meer gebeurd. De raadsleden weten niet waarom deze niet meer worden uitgevoerd.

4.8 Conclusies

We hebben in het normenkader onderscheid gemaakt tussen doeltreffendheid en de voorwaarden voor doeltreffendheid.

- Als we kijken naar de mate waarin het beleid bijdraagt aan de zelfredzaamheid en participatie van doelgroepen (denk bijvoorbeeld aan vervoersvoorzieningen) en de tevredenheid van cliënten over de vraaggerichte ondersteuning die zij krijgen, dan komen we tot de conclusie dat hierover onvoldoende gegevens voorhanden zijn om eenduidige conclusies te trekken. Er is onvoldoende zicht hoe cliënten sinds 2008 hierover oordelen.
- Het is niet bekend of de doelgroepen voldoende bereikt worden en hoe groot de groep zorgmijders is. Wel bestaat de indruk dat de gemeente Achtkarspelen haar burgers beter bereikt dan in de beginjaren van de Wmo. De Jaarrekening over 2011 geeft aan dat van alle ingediende bezwaarschriften tegen Wmo-beschikkingen 16% gegrond is verklaard; één op de acht bezwaarschriften wordt dus toegewezen. Overigens gaat het daarbij om 0,2% van alle Wmo-beschikkingen. Er zijn wat dit betreft geen aanwijzingen dat de compensatieplicht niet goed wordt uitgevoerd.

Wat betreft de voorwaarden voor doeltreffend beleid constateren we dat op verschillende onderdelen verbetering gewenst is.

- De relatie doelen, prestaties en kosten is niet altijd helder. Voor de raadsleden is het daardoor lastig om zicht te krijgen op de prestaties van het Wmo-beleid, vooral omdat doelen niet smart zijn geformuleerd en de relatie tussen doelen en prestaties niet altijd helder is. Ook is er pas sinds 2012 sprake van een geïntegreerde aanpak.

- Achtkarspelen loopt voorop bij het ontwikkelen van kwaliteitsbeleid in het kader van de Wmo. Onduidelijk is echter in hoeverre dit kwaliteitsbeleid zich ook uitstrekt tot de invoering van de kanteling en de keukentafelgesprekken die in dat kader gehouden worden. De maatschappelijke organisaties stellen terecht de vraag of Wmo-consulenten een rol moeten hebben in de uitvoering van de keukentafelgesprekken.
- Belangrijke tekortkomingen zijn verder de beperkte betrokkenheid van belangen van kleine doelgroepen bij het Wmo-beleid en de communicatie over het Wmo-beleid die tekortschiet.
- Vrijwilligersbeleid is niet in beleidsdocumenten geëxpliciteerd. De ondersteuning van vrijwilligers is tot 2012 echter toebedeeld aan het vrijwilligerssteunpunt. In 2012 is deze begrotingspost geschrapt. Dat kan in de toekomstige uitvoering van de Wmo een ernstige handicap betekenen.
- De gemeente vertrouwt in haar contacten en communicatie met burgers te veel op de Wmo-raad en maakt te weinig gebruik van andere kanalen (bijvoorbeeld dorpsbelangen) om de burgers te betrekken bij en te informeren over het beleid.
- Er heeft nog geen evaluatie van het Wmo-beleid 2008-2011 plaatsgevonden waardoor geen conclusies kunnen worden getrokken welke doelen bereikt zijn en welke niet. De vergelijking met andere gemeenten is vanaf 2010 niet meer goed uit te voeren door gebrek aan goed vergelijkingsmateriaal (cliënttevredenheidsmetingen).

5 Doelmatigheid

In dit hoofdstuk wordt de doelmatigheid van het Wmo-beleid in Achtkarspelen onder de loep genomen. Bekeken wordt in hoeverre er sprake is van kostenbeheersing door de gemeente Achtkarspelen. Wij doen dit door in elke paragraaf de normen uit het normenkader, die betrekking hebben op de doelmatigheid, te bespreken.

Daarbij is gebruik gemaakt van de documenten die we van de gemeente hebben ontvangen, zoals de accountantsverslagen, programmabegrotingen, jaarrekeningen, jaarverslagen en bestuursrapportages. Daarnaast hebben we aanvullende informatie van de concerncontroller ontvangen. Ten slotte zullen we ook de resultaten van de (groeps)interviews voor zover relevant benutten.

5.1 Uitvoeringskosten

Norm:

De financiële kaders voor het Wmo-beleid zijn helder. De gemeenteraad wordt regelmatig geïnformeerd over de financiële voortgang in het Wmo-beleid (bijvoorbeeld via rapportages en de programmarekening, conform het BBV).

Realisatie:

Aan deze normen wordt gedeeltelijk voldaan. De gemeenteraad ontvangt regelmatig financiële cijfers met betrekking tot het Wmo-beleid. Het gaat om de programmabegrotingen, de jaarrekeningen en de Beraps. Echter, deze cijfers geven geen integraal beeld van de omvang van de uitvoeringskosten.

De uitvoeringskosten voor de Wmo zijn in de jaren 2008-2012 onderdeel geweest van een groter programma. De uitvoeringskosten van het Wmo-beleid zijn derhalve op het niveau van het programma niet inzichtelijk en het is niet mogelijk om op deze basis de ontwikkeling van de uitvoeringskosten in de jaren 2008 tot en met 2012 goed in kaart te brengen en te beoordelen.

Zo valt de Wmo in 2008 onder het programma Zorg en Welzijn. Dit programma behelst “*alle preventieve, ondersteunende en curatieve activiteiten gericht op een zo volwaardig en zelfstandig mogelijke maatschappelijke participatie, op het welbevinden van de inwoners en op het realiseren van vitale dorpsgemeenschappen, waarbij de prioriteit ligt bij de bestrijding van achterstandsituaties, bij de zorg voor kwetsbare groepen in de samenleving en bij de doorgaande ontwikkeling van gemeenschapszin*”. Het gaat dus om meer dan alleen de prestatievelden 3 tot en met 6 binnen de Wmo die we in het kader van dit onderzoek bekijken (maar bijvoorbeeld ook leefbaarheid en sociale cohesie).

Daarbij is ook de indeling van de verschillende programma's in de loop der jaren veranderd. In 2008 viel het Wmo-beleid onder het programma Zorg en Welzijn, vanaf 2011 is het Wmo-beleid ondergebracht onder het programma Werk, Inkomen en Zorg, en vanaf 2013 is dit het programma Samenleving.

In tabel 5.1 is te zien wat de totale uitvoeringskosten zijn van het programma/de programma's waar het Wmo-beleid onder valt, verdeeld over de jaren 2008 tot en met 2012.

Tabel 5.1 Netto uitvoeringskosten programma('s) waar de Wmo onder valt

2008	Programma Zorg en Welzijn (inclusief welzijnswerk, gezondheidszorg en maatschappelijke voorzieningen)	6,29 mln
2009	Programma Zorg en Welzijn (inclusief leefbaarheid / sociale cohesie)	6,48 mln
2010	Programma Zorg en Welzijn (inclusief gezondheidsbeleid)	6,46 mln
2011	Programma Werk, Inkomen en Zorg (inclusief werk en inkomen)	5,65 mln
2012	Programma Werk, Inkomen en Zorg (inclusief werk en inkomen)	4,98 mln
2013	Programma Samenleving (inclusief o.a. jeugd en onderwijs)	14,01 mln

Bron: Afdeling Bestuur, Concernstaf, gemeente Achtkarspelen

Op basis van deze cijfers kunnen we constateren dat de financiële kaders voor het Wmo-beleid niet helder zijn. Uit bovenstaande cijfers blijkt namelijk niet wat de totale omvang van de uitvoeringskosten van de Wmo in de betreffende jaren is geweest. De gemeenteraad heeft zich zo geen goed beeld kunnen vormen van de financiële voortgang van het Wmo-beleid.

Wel kunnen we in de financiële jaarverslagen en de Beraps van sommige onderzoeksjaren lezen hoe de uitvoeringskosten voor specifieke onderdelen van de Wmo zich ontwikkelen. Maar het is op basis van deze stukken lastig om een totaalbeeld te krijgen.

Ter illustratie: (Bron: jaarrekening 2011).

Bij productgroep Wmo individuele voorzieningen is een overschrijding te zien van 233.000 euro, veroorzaakt door meer pgb's en hogere uurtarieven. Overschrijding bij vervoer van 100.000 euro door meer aanvragen en toekenningen. Meevaller van 130.000 euro bij woonvoorzieningen door minder (grote) aanvragen. Onttrekking aan Wmo-reserve van 266.000 euro.

Om een beeld te krijgen van de omvang van de uitvoeringskosten van de Wmo hebben we de concern-controller van de gemeente Achtkarspelen verzocht ons informatie aan te leveren. Van de gemeente Achtkarspelen hebben we een overzicht gekregen met daarin de begrote en werkelijke lasten en baten voor de individuele voorzieningen (prestatieveld 6), inclusief de kosten van Team Wmo, beleidsmedewerker en jurist. In tabel 5.2 staan de resultaten. De tabel laat de verhouding zien tussen de begrote bedragen en de gerealiseerde uitgaven op productniveau: de begrote lasten minus de baten, en anderszijds de werkelijke lasten minus baten. In de derde kolom laten we het verschil tussen begroting en realisatie zien. De tabel maakt onderscheid naar vier typen Wmo-voorzieningen en naar de overige met de uitvoering van het de verstrekking van individuele voorzieningen gemoeide kosten.

Voor de huishoudelijke verzorging zijn de netto-uitgaven tussen 2008 en 2012 fors gestegen, met zo'n 25%. In 2008 en 2009 waren de uitgaven steeds fors lager dan begroot. In 2011 was er een aanzienlijke overschrijding van het budget. In de tweede Berap van 2011 wordt melding gemaakt van deze overschrijding; deze komt voort uit hogere uurtarieven en door forse nabetalings die het gevolg zijn van de hercontrole van facturen. In de Jaarrekening over 2011 wordt bovendien als verklaring het hogere aantal pgb's voor huishoudelijke verzorging genoemd.

Voor de vervoersvoorzieningen zijn de begrote uitgaven weliswaar fors gedaald tussen 2008 en 2012, maar hebben de werkelijke kosten zich in omgekeerde richting ontwikkeld. Het gevolg is dat er in 2008 een overschrijding van ruim een ton was, en dat er in 2012 een overschrijding van bijna een ton is. In de Jaarrekening 2009 wordt gemeld dat er een meevaller is op de post individuele vervoersvoorzieningen door een juiste kostentoerekening; er wordt geen gewag gemaakt van de overschrijding. De over-

schrijding in 2011 wordt in de Jaarrekening 2011 toegeschreven aan het grotere aantal aanvragen en toekenningen. De overschrijding in 2012 heeft ook te maken met het feit dat het niet meer toegestaan is om een inkomensgrens te hanteren voor vervoersvoorzieningen; de raad is hierover in aparte brief geïnformeerd (bron: Berap 2012-1).

Op de post vervoershulpmiddelen zijn de begrote kosten in 2012 bijna 25% lager dan in 2008. De werkelijke kosten zijn evenwel slechts zo'n 10% lager. Desalniettemin is er ook in 2012 sprake van een geringe onderschrijding. In de jaren 2010 en 2011 was er sprake van overschrijdingen. In 2010 is dat deels te verklaren uit een hoger aantal verstrekte rolstoelen (Jaarrekening 2010), voor de forse overschrijding in 2011 kunnen we in de stukken geen verklaring vinden.

Bij de woonvoorzieningen zien we dat de begrote kosten in 2008 veel hoger waren dan in de overige jaren. Tegelijkertijd lopen de begrote uitgaven vanaf 2009 wel weer ieder jaar op. De werkelijke uitgaven waren in 2008 laag in vergelijking met de andere jaren; vermoedelijk heeft de forse onderschrijding geleid tot neerwaartse bijstelling van de begroting. Vooral in 2012 is er sprake van een forse overschrijding. Volgens de tweede Berap van 2012 heeft dat te maken met een aanzienlijk hoger aantal dure woonaanpassingen.

Tabel 5.2 Begrote en gerealiseerde netto-uitgaven Wmo op productniveau, 2008-2012

		Begroot	Werkelijk	verschil
		Lasten minus baten	Lasten minus baten	
Huishoudelijke verzorging	2008	2.117.316	1.977.529	139.787
	2009	2.288.017	1.994.942	293.075
	2010	2.269.525	2.205.391	64.134
	2011	2.545.681	2.806.232	-260.551
	2012	2.459.695	2.426.306	33.389
Vervoersvoorzieningen	2008	480.000	360.680	119.320
	2009	393.000	404.519	-11.519
	2010	400.000	390.609	9.391
	2011	400.000	396.692	3.308
	2012	365.000	445.808	-80.808
Vervoershulpmiddelen	2008	438.000	359.973	78.027
	2009	498.000	320.794	177.206
	2010	380.000	435.828	-55.828
	2011	340.000	444.783	-104.783
	2012	340.000	326.230	13.770
Woonvoorzieningen	2008	538.000	130.920	407.080
	2009	274.266	331.887	-57.621
	2010	291.000	261.564	29.436
	2011	331.000	198.392	132.608
	2012	356.000	521.836	-165.836

		Begroot	Werkelijk	verschil
		Lasten minus baten	Lasten minus baten	
Totaal voorzieningen	2008	3.573.316	2.829.102	744.214
	2009	3.453.283	3.052.142	401.141
	2010	3.340.525	3.293.391	47.134
	2011	3.616.681	3.846.099	-229.418
	2012	3.520.695	3.720.180	-199.485
Overige kosten	2008	619.519	850.662	-231.143
(loonkosten, overhead, uitvoeringskosten)	2009	789.913	894.326	-104.413
	2010	928.375	888.957	39.418
	2011	647.837	970.026	-322.189
	2012	935.351	882.931	52.420
Totaal	2008	4.192.835	3.679.764	513.071
	2009	4.243.196	3.946.468	296.728
	2010	4.268.900	4.182.348	86.552
	2011	4.264.518	4.816.126	-551.608
	2012	4.456.046	4.603.111	-147.065

Bron: Afdeling Bestuur, Concernstaf, gemeente Achtkarspelen

De overige kosten liggen alle jaren, behalve in 2011, tussen de 8,5 en 9 ton. In 2008, 2009 en 2011 is er sprake van forse overschrijdingen. Voor 2008 vinden we in de stukken geen verklaring voor de overschrijding. In 2009 meldt de tweede Berap dat er een overschrijding is van het personeelsbudget door verschillende oorzaken (huisbezoeken, extra werk, wetswijziging, langdurige ziekte). Het streven is om dit binnen het Wmo-budget op te vangen. In 2011 heeft de overschrijding deels te maken met hercontrole van facturen; deze kosten zijn incidenteel. Het tekort wordt opgevangen uit de reserve, zo blijkt uit de tweede Berap over 2011.

Als we naar de totale netto-uitgaven voor de individuele voorzieningen kijken, zien we dat de begrote kosten tussen 2008 en 2012 geleidelijk oplopen van 4,2 miljoen naar bijna 4,5 miljoen. De werkelijke uitgaven groeien harder: van 3,7 miljoen naar 4,6 miljoen. Het overschot in de jaren tot en met 2010 verandert in een tekort in 2011 en 2012, waarbij vooral het tekort in 2011 fors is. In dit jaar wordt dan ook een bedrag van € 551.608 aan de Wmo-reserve onttrokken. Het saldo van de Reserve Wmo is per 31/12/2012 € 280.000¹⁶.

Als laatste staan we in deze paragraaf stil bij de vraag of de raadsleden vinden dat zij regelmatig geïnformeerd worden over de financiële voortgang van het Wmo-beleid. Een van de gemeenteraadsleden geeft aan dat ze alleen informatie 'in grote lijnen' ontvangen, "*meer hoeven wij eigenlijk niet te weten.*" Een ander raadslid geeft aan dat hij via de jaarverslagen voldoende inzicht krijgt in de financiële situatie van het Wmo-beleid. Maar hij geeft daarbij wel aan dat de indicatoren niet geheel duidelijk zijn. Dat maakt het moeilijk om doelen te stellen.

16 In het accountantsverslag van 2011 wordt melding gemaakt van een begrotingsoverschrijding van 1,3 miljoen bij programma Werk, Inkomen en Zorg; 551.608 daarvan is terug te herleiden naar de Wmo (zie tabel 5.3). In het daarop volgende jaar is de Wmo ondergebracht in een ander programma, namelijk Samenleving. De overschrijding van dit programma (dus niet alleen de Wmo) bedraagt volgens het accountantsverslag slechts 53.000.

5.2 *Verhouding uitvoeringskosten tot doeltreffendheid*

Norm:

De gemeente bouwt voldoende voorwaarden in voor een efficiënte inzet van de Wmo-middelen en de prestaties van Achtkarspelen worden vergeleken met andere gemeenten.

Realisatie:

Het is lastig om te kunnen bepalen of voldaan wordt aan eerstgenoemde norm. Ook omdat er geen zicht is op de mate van doelbereik is de realisatie van deze norm niet goed te beoordelen. De ambtenaren en de vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie zijn van mening dat de verhouding tussen de inzet van middelen en wat daarmee bereikt wordt, in orde is. Aan de andere kant zien we weliswaar een afname van het aantal aanvragers, maar nemen de gerealiseerde netto-uitgaven niet evenredig af. We kunnen niet zeggen of er sprake is van een verschuiving van de verstrekking van individuele naar collectieve voorzieningen, omdat we hierover geen cijfers hebben. Wel constateren we dat er door een meer integrale cliëntbenadering nog doelmatigheidswinst te behalen moet zijn.

De prestaties van Achtkarspelen worden niet vergeleken met andere gemeenten.

We hebben deze norm tijdens de interviewfase ook voorgelegd aan twee ambtenaren en een vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie. Een van de ambtenaren geeft aan dat het moeilijk is om in te schatten of de doelen zijn bereikt. Ten eerste is niet bekend of iedereen bereikt is, ten tweede is de gemeente afhankelijk van het budget dat men ontvangt. *“We krijgen geld en daar moeten we het mee doen.”* Beide ambtenaren maken wel de inschatting dat de gemeente Achtkarspelen dit op een goede manier doet, ook in vergelijking met andere gemeenten. Ook de vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie vindt *“dat de gemeente het goed doet. De gemeente bezuinigt niet alleen, maar heeft ook oog voor goede investeringen. Tot nu toe valt me dat niet tegen.”*

De gemeente ziet wel mogelijkheden om doelmatiger te werken. Zo lezen we in de programmarekening 2012 dat de gemeente een scootmobielpool wil opzetten en een Europese aanbestedingsprocedure heeft gevolgd voor het onderhoud van trapliften. Door taken zelf op te pakken in plaats van duurder inhuren en een stringenter budgetbeheer worden de uitvoeringskosten lager. De effecten door uitvoering van de aanbevelingen uit het 213a-onderzoek (Individuele verstrekkingen Wmo, 2011), die gericht zijn op efficiency, zijn nog niet geëvalueerd.

De vraag is: zijn de doelstellingen van het Wmo-beleid te realiseren met minder middelen?

Ook hier moeten we op basis van de antwoorden die de respondenten gaven de conclusie trekken dat we op dit moment te weinig informatie hebben om te bepalen of deze vraag beantwoord kan worden. De gemeente besteedt per inwoner ongeveer even veel aan het Wmo-beleid als Dantumadiel, en aanzienlijk minder dan Dongeradeel. Van ambtelijke zijde wordt aangegeven dat het beleid niet met minder middelen te realiseren is, *“de gemeente Achtkarspelen is al vrij streng in vergelijking met andere gemeenten.”* De andere ambtenaar ziet mogelijkheden, *“via een geïntegreerde benadering.”*

Als aanvulling op tabel 5.2 willen we hier ook kijken naar de ontwikkeling van de netto-kosten per aanvrager van individuele voorzieningen. Op deze manier zien we een trend in de tijd. De netto-kosten per aanvrager staan weergegeven in tabel 5.3. In de tabel zijn de werkelijke netto-uitgaven (lasten minus baten) gedeeld door het aantal aanvragers. We zien in 2011 en 2012 een afname van het aantal aanvragers van individuele voorzieningen. Omdat de totale netto-kosten tegelijkertijd stijgen in deze jaren, nemen de kosten per aanvrager stevig toe; in 2012 zijn de kosten per aanvrager bijna twee keer zo hoog als in 2008.

Tabel 5.3 Netto-kosten per aanvrager

	Werkelijke netto-kosten (lasten minus baten)	Aantal aanvragers	Netto-kosten per aan- vrager
2008	3.679.764	997	3.690,84
2009	3.946.468	674	5.855,29
2010	4.182.348	820	5.100,42
2011	4.816.126	693	6.949,68
2012	4.603.111	705	6.529,24

Bron: Afdeling Bestuur, Concernstaf, gemeente Achtkarspelen

De relatief lage kosten in 2008 kunnen verklaard worden door de overgang in het kader van Pgb zorgkantoor en de operatie herindicatie.

De relatief hoge kosten in 2011 hebben te maken met een Wmo-wetswijziging (afschaffing van de Alphahulpconstructie wat een verhoging van het uurtarief met € 5,- betekende) die geleid heeft tot nieuwe, duurdere contracten met diverse leveranciers van Wmo-voorzieningen.

In het accountantsverslag van 2010 *Ondernemend in moeilijke tijden* is een benchmark interne beheersing uitgevoerd. Deze geeft weer wat de kwaliteit is in 2009 en 2010 van de (formele) interne beheersing binnen de gemeente, onder andere op het gebied van de Wmo. De benchmark bevat gegevens van gemeenteklanten van PwC uit geheel Nederland met een omvang die vergelijkbaar is met die van Achtkarspelen. Deze benchmark laat zien dat Achtkarspelen ten aanzien van de Wmo bovengemiddeld scoort op de interne beheersing van (onder meer) Wmo-kosten.

5.3 Conclusies

- De netto-uitgaven voor prestatieveld 6 in Achtkarspelen zijn van 2008 tot en met 2011 aanzienlijk gestegen, met bijna een derde. In 2012 is er voor het eerst sprake van iets lagere uitgaven; er is sprake van een besparing van ca. 5%. Het aantal aanvragers loopt vanaf 2011 flink terug. Deze daling van het aantal aanvragen zet zich evenwel niet door in de netto-uitgaven. Op grond van deze cijfers kunnen we geen harde uitspraken doen over de mate van kostenbeheersing. De daling van het aantal aanvragers zou te maken kunnen hebben met een verschuiving van individuele naar collectieve voorzieningen, maar of dat zo is kunnen we hier niet concluderen. De verschuiving van individuele naar collectieve voorzieningen zal wel gevolgen hebben voor het aantal aanvragers en de netto Wmo-uitgaven. Wel constateren we dat er door een meer integrale cliëntbenadering nog doelmatigheidswinst te behalen moet zijn.
- De gemeenteraad van Achtkarspelen wordt regelmatig voorzien van financiële cijfers met betrekking tot het Wmo-beleid. In de bestuursrapportages en de jaarrekening wordt de raad geïnformeerd over relevante financiële ontwikkelingen. Deze P&C-stukken geven echter geen integraal beeld van de uitvoeringskosten. Daarmee wordt de controlerende taak van de gemeenteraad belemmerd.
- Afwijkingen van de begroting worden niet altijd toegelicht. Opvallend zijn de forse onderschrijdingen op de budgetten voor voorzieningen, dit in tegenstelling tot de overschrijding op de begrote overige kosten. Wij realiseren ons wel dat er bij de Wmo verstrekkingen geldt dat budgetteren lastig is omdat er sprake is van een zogenoemde 'open-eindregeling'. Uitvoeringskosten zoals loonkosten en overhead zijn beter te budgetteren. Achtkarspelen heeft al de nodige acties lopen voor een betere kostenbeheersing. Niet geheel duidelijk is waarom de netto-kosten per aanvrager oplopen. Overigens acht de raad zelf zich voldoende geïnformeerd.
- De vraag of de uitvoeringskosten zich op een goede manier verhouden tot de mate van doelbereiking en doeltreffendheid en of de doelstellingen van het Wmo-beleid te realiseren zijn met minder middelen laat zich lastig beantwoorden.

6 *Conclusies en blik op de toekomst*

Voor dit onderzoek zijn de volgende centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In welke mate is het Wmo-beleid rechtmatig?
2. In welke mate leidt de uitvoering van de Wmo tot meer participatie en zelfredzaamheid van cliënten in hun omgeving?
3. In welke mate is het beleid gebaseerd op de vraag van de cliënt, in plaats van op het aanbod van de gemeente en haar partners?
4. In hoeverre is sprake van kostenbeheersing door de gemeente?

In dit hoofdstuk zullen we de belangrijkste conclusies nogmaals de revue laten passeren, voor zowel de rechtmatigheid, de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het Wmo-beleid in Achtkarspelen.

Vervolgens richten we ons op de toekomst: hoe gaat de gemeente om met de kanteling en de overheveling van de AWBZ naar de Wmo? En welke aandachtspunten voor de toekomst levert dit op?

6.1 *Conclusies*

Rechtmatigheid:

- We stellen vast dat het Wmo-beleid van de gemeente Achtkarspelen voor het grootste deel voldoet aan de eisen van rechtmatigheid. Er is een Wmo-beleidsplan opgesteld, maar de doelen en de te bereiken resultaten zijn niet concreet. De verordening 'individuele voorzieningen' is op orde.
- We hebben drie punten aangetroffen waarop het beleid niet in overeenstemming is met de eisen die de Wmo aan het gemeentelijke beleid stelt.
 - In de eerste plaats heeft de gemeente in de jaren 2010 geen tevredenheidsonderzoek onder cliënten uit laten voeren.
 - In de tweede plaats geeft het gemeentebestuur in het beleidsplan niet aan hoe het zich heeft vergewist van de wensen en behoeften van doelgroepen die hun opvattingen minder goed kenbaar kunnen maken. Burgemeester en wethouders geven in de beleidskaders niet aan hoe zij hier rekening mee hebben gehouden, zoals de Wmo eist. Op één punt kunnen we niet vaststellen of het beleid in overeenstemming is met de eisen die de Wmo stelt. Het betreft de naleving van de compensatieplicht. We komen hierop terug bij de conclusies over de doeltreffendheid van het beleid.
 - Ten slotte is het beleid ter ondersteuning van vrijwilligers niet geëxpliciteerd en de begrotingspost ondersteuning vrijwilligers in 2012 opgeheven. Daarmee is een belangrijk doel van de Wmo niet in het beleid opgenomen.

Doeltreffendheid:

We hebben in het normenkader onderscheid gemaakt tussen doeltreffendheid en de voorwaarden voor doeltreffendheid.

- Als we kijken naar de mate waarin het beleid bijdraagt aan de zelfredzaamheid en participatie van doelgroepen (denk bijvoorbeeld aan vervoersvoorzieningen) en de tevredenheid van cliënten over de vraaggerichte ondersteuning die zij krijgen dan komen we tot de conclusie dat het beleid tot 2009 in redelijke mate doeltreffend was. Voor de jaren daarna is het niet goed mogelijk om daarover uitspraken te doen, omdat de gemeente in die jaren geen onderzoek onder vragers van indivi-

dule voorzieningen maatschappelijke ondersteuning heeft laten uitvoeren (zie ook onder *Rechtmatigheid*).

- Het is onbekend of de doelgroepen voldoende bereikt worden en hoe groot de groep zorgmijders is. Wel bestaat de indruk dat de gemeente Achtkarspelen haar burgers de laatste jaren beter bereikt dan in de beginjaren van de Wmo.
- We concluderen dat we voor de laatste jaren niet kunnen vaststellen of het beleid voor de cliënten doeltreffend is als het gaat om het bereiken van maatschappelijke effecten, en bovendien dat we niet kunnen vaststellen in hoeverre mensen die onder de compensatieplicht vallen, worden bereikt.
- Er kan niet worden gezegd of de gemeente voldoet aan de compensatieplicht (zie hierboven onder rechtmatigheid). Daarvoor is nodig dat, zoals in de Wmo is vastgelegd, regelmatig onderzoek wordt gedaan naar de tevredenheid van cliënten van de Wmo en naar het effect van de voorzieningen op de participatie en zelfredzaamheid van burgers. Ook informatie van hulpverleners die veel contacten hebben met deze cliënten kan inzicht bieden in deze effecten. De Jaarrekening over 2011 geeft aan dat van alle ingediende bezwaarschriften tegen Wmo-beschikkingen 16% gegrond is verklaard; een op de acht bezwaarschriften wordt dus toegewezen. Overigens gaat het daarbij om 0,2% van alle Wmo-beschikkingen. Er zijn wat dit betreft geen aanwijzingen dat de compensatieplicht niet goed wordt uitgevoerd.
- We kunnen in beperkte mate vaststellen in hoeverre de gemeente Achtkarspelen haar eigen doelen en beleidsprestaties heeft gerealiseerd. In jaarrekeningen wordt hierover gerapporteerd, waarbij het opvalt dat daarbij niet of slechts ten dele naar de in het beleidskader geformuleerde doelen wordt gekeken. In de begrotingen worden andere doelen en prestaties genoemd dan in het beleidskader. Dat maakt het controleren van de uitvoering van het beleidskader lastig. Een evaluatie van het beleidskader 2008-2011 ontbreekt.
- In tegenstelling tot Dantumadiel en Dongeradeel tracht de gemeente Achtkarspelen de doelen en prestaties wel meetbaar te maken. Dat gebeurt in de programmabegrotingen. Hoewel dat positief te waarderen is, stellen we vast dat, zoals eerder opgemerkt, deze doelen niet (volledig) overeenkomen met de doelen uit het beleidskader, en dat de doelformulering over de jaren een gebrek aan continuïteit laat zien.

Als het gaat om de voorwaarden voor doeltreffend beleid constateren we dat op verschillende onderdelen verbetering gewenst is.

- In de uitvoering is er nog geen sprake van een geïntegreerde aanpak.
- Belangrijke tekortkoming is het ontbreken van een integraal kwaliteitsbeleid, waarbij de kanteekening past dat de gemeente in de uitvoering meer dan gemiddeld met kwaliteitscriteria werkt.
- We stellen vast dat de gemeente Achtkarspelen in vergelijking met de andere gemeenten al een aantal flinke stappen heeft gezet bij het invoeren van een gekantelde werkwijze maar dat het kwaliteitsbeleid hierbij achterloopt. Daarbij kan gedacht worden aan het organiseren van intervisie in samenwerking met omliggende gemeenten. Ook moet de gemeente zich de vraag stellen of Wmo consulenten zich bezig moeten houden met de uitvoering van de keukentafelgesprekken.
- De gemeenteraad van Achtkarspelen krijgt veel informatie over het Wmo-beleid, maar de informatie is versnipperd. Het is voor de gemeenteraad lastig om een integraal beeld te krijgen van de uitvoeringskosten en van de mate waarin de doelen en prestaties uit het beleidskader zijn gerealiseerd. Niettemin acht de raad zich voldoende geïnformeerd.
- De burgerbetrokkenheid krijgt vooral vorm via de Wmo-raad en de wijk- en dorpsbelangen. De meeste maatschappelijke organisaties voelen zich niet voldoende betrokken bij het Wmo-beleid. Zij vinden bovendien dat ook de burgers in Achtkarspelen niet voldoende betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording. Er is sprake van geringe betrokkenheid van de kleine doelgroepen. In de praktijk blijken er op beperkte schaal wel contacten te zijn met deze doelgroepen maar daarmee is nog niet voldaan aan de eis dat de gemeente zich heeft vergewist van de belangen en behoeften van deze groepen.
- De communicatie over het Wmo-beleid schiet te kort.

Doelmatigheid:

- De gemeenteraad van Achtkarspelen wordt regelmatig voorzien van financiële cijfers met betrekking tot het Wmo-beleid. Deze cijfers geven echter geen volledig beeld van de uitvoeringskosten. Daarmee kan de gemeenteraad zijn controlerende taak niet naar behoren uitvoeren.

- Afwijkingen van de begroting worden niet altijd toegelicht. Opvallend zijn de forse onderschrijdingen op de budgetten voor individuele voorzieningen, dit in tegenstelling tot de overschrijding op de begrote overige kosten. Wij realiseren ons wel dat er bij de Wmo-verstrekkingskosten geldt dat budgetteren lastig is omdat er sprake is van een zogenoemde 'open-eindregeling'. Uitvoeringskosten zoals loonkosten en overhead zijn beter te budgetteren. Achtkarspelen heeft al de nodige acties lopen voor een betere kostenbeheersing. Niet duidelijk is waarom de netto-kosten per aanvraag oplopen.
- De netto-uitgaven voor de individuele Wmo-voorzieningen in Achtkarspelen zijn van 2008 tot en met 2011 aanzienlijk gestegen, met bijna een derde. In 2012 is er voor het eerst sprake van lagere uitgaven; er is sprake van een besparing van ca. 5%. Het aantal aanvragers loopt vanaf 2011 flink terug. Deze daling van het aantal aanvragers zet zich evenwel niet door in de netto-uitgaven. Op grond van deze cijfers kunnen we geen harde uitspraken doen over de mate van kostenbeheersing. We constateren dat er door een meer integrale cliëntbenadering nog doelmatigheidswinst te behalen moet zijn.
- De vraag of de uitvoeringskosten zich op een goede manier verhouden tot de mate van doelbereiking en doeltreffendheid, en of de doelstellingen van het Wmo-beleid te realiseren zijn met minder middelen kunnen we niet beantwoorden. De vraag of de doelstellingen van het Wmo-beleid te realiseren zijn met minder middelen laat zich ook niet goed beantwoorden.

6.2 *Blik op de toekomst*

Dit onderzoek biedt aanknopingspunten voor de gemeente Achtkarspelen om het toekomstige Wmo-beleid en de inbedding in het vernieuwde sociaal beleid verder vorm te geven. In deze paragraaf staan daarom actuele ontwikkelingen (bijvoorbeeld De Kanteling) en de toekomstige veranderingen, zoals de overheveling van AWBZ-taken naar de Wmo en de relatie met de andere decentralisaties (Jeugdzorg, participatiewet), centraal. Aan de hand van de onderstaande vragen uit het normenkader blikken we vooruit op de toekomst:

- Welke belemmeringen bestaan er momenteel bij het Wmo-beleid en wat zijn leerpunten gericht op het toekomstige Wmo-beleid?
- Op welke wijze wordt beleidsmatig omgegaan met de Kanteling (en de aangepaste modelverordening van de VNG), respectievelijk geanticipeerd op de overheveling van delen van de AWBZ naar de Wmo?

6.2.1 *Kanteling*

Allereerst is bekeken of in de (beleids)documenten expliciet staat beschreven hoe gewerkt wordt aan een gekantelde werkwijze. Eind 2006 heeft de gemeente Achtkarspelen de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning vastgesteld. In 2012 is deze verordening herzien en zijn ook de Toelichting verordening maatschappelijke ondersteuning en de Beleidsregels Maatschappelijke Ondersteuning verschenen. Deze gewijzigde verordening is opgesteld om rekening te houden met de resultaten van het project De Kanteling en met de gewijzigde jurisprudentie, vooral die van de Centrale Raad van Beroep. Deze stukken worden in paragraaf 2.3 nader beschreven.

Deze ontwikkelingen creëren een breder kader voor de beoordeling van aanvragen dan de verordening uit 2006. Daarnaast biedt de werkwijze van De Kanteling betere mogelijkheden voor maatvoering. Het (keukentafel)gesprek voorafgaand aan de toekenning, heeft een centrale plaats gekregen in de verordening en dient ook om te toetsen of algemene en voorliggende voorzieningen een oplossing kunnen bieden voor de compensatie van de beperkingen. In de verordening zijn tevens regels opgenomen over de keuzemogelijkheid voor een persoonsgebonden budget bij de toekenning van individuele voorzieningen. In het document Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning is bij elk te behalen resultaat een afwegingskader opgenomen. Dit afwegingskader dient er ook toe om te beoordelen welke voorliggende, algemeen gebruikelijke en collectieve voorzieningen een oplossing zouden kunnen bieden om het nagestreefde resultaat daadwerkelijk te bereiken. In aanvulling daarop is een herziening van het kwaliteitsbeleid gewenst, waarbij de invoering van de gekantelde werkwijze wordt gemonitord en het onderling leren van omtinkers en hulpverleners over deze nieuwe werkwijze wordt gestimuleerd.

6.2.2 Decentralisaties

De manier waarop de gemeente anticipeert op de overheveling van delen van de AWBZ naar de Wmo staat in deze paragraaf centraal. Uit de documentenanalyse blijkt dat in de Startnotitie Sociale Maatschappelijke Agenda 2012-2015 wordt ingespeeld op de overgang van AWBZ-taken naar de Wmo in samenhang met andere decentralisatieoperaties, zoals de jeugdzorg en de Participatiewet. Daarnaast is in 2013 de Startnotitie 'Project Transitie AWBZ → Wmo' opgesteld door de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel.

De Wmo-raad is tevreden over de manier waarop men wordt betrokken bij het beleidsproces omtrent de transitie van delen van de AWBZ naar de Wmo, zo blijkt uit het interview. Dit heeft te maken met de goede werkrelatie met de ambtenaar die verantwoordelijk is voor deze transitie en waarmee twee keer per maand overleg plaatsvindt. Daarnaast is de Wmo-raad vaak aanwezig bij de raadsvergaderingen en voorziet deze de gemeenteraadsleden van informatie over dit onderwerp.

Uit het groepsgesprek met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties komt naar voren dat volgens hen de gemeente zich niet actief voorbereidt op de overheveling van AWBZ-taken naar de Wmo. Hiervoor worden enkele mogelijke oorzaken aangedragen, zoals de kleinschaligheid van de gemeente, een eventuele fusie met andere gemeente(n) die politiek gevoelig ligt en ten slotte de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. Ook de raadsleden dragen een kritisch punt aan tijdens het groepsgesprek, namelijk dat de communicatie over de transitie niet goed verloopt: *"Vanuit de gemeente ontvangen we daarover geen informatie."*

6.3 Aandachtspunten voor de toekomst

In deze slotparagraaf formuleren we een aantal aanbevelingen. Een deel van deze aanbevelingen is rechtstreeks gericht aan de gemeenteraad. Een ander deel is meer algemeen gericht op het gemeentelijke Wmo-beleid en daarmee zowel voor het college als de raad van belang.

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

1. Stel als raad de doelen zo concreet en meetbaar mogelijk, geef het college opdracht de doelrealisatie te monitoren

De gemeentelijke verantwoordelijkheden en taken met betrekking tot de Wmo, participatie en jeugdzorg nemen in omvang toe. De integrerende rol van de gemeente en daarmee de raad wordt steeds belangrijker. Het komt de positie van de raad ten goede als een pro-actieve houding wordt nagestreefd en de raad duidelijke beleidskaders vaststelt. De gemeente Achtkarspelen slaagt erin om in de begrotingen doelen en acties te koppelen, waarbij de doelen vaak specifiek en meetbaar zijn geformuleerd. Het verdient aanbeveling gedurende de looptijd van het nieuwe beleidskader de doelen uit dit kader op te nemen in de reguliere P&C-cyclus van de gemeente. Jaarlijks kunnen dan de doelrealisatie en de uitvoeringsrealisatie worden gerapporteerd. Een consistente opzet en indeling van de programmabegroting draagt bij aan de inzichtelijkheid van de beleidsrapportages. We bevelen tevens aan om bijvoorbeeld eind 2014 of begin 2015 een grondige tussenevaluatie van het beleid uit te voeren - de raad dient hierop aan te dringen.

2. Stel als raad duidelijke financiële kaders en vraag als raad het college om heldere financiële rapportages en een risico-analyse

De omvang van de middelen die omgaan in het lokale sociale beleid, ook de Wmo, nemen de komende jaren aanzienlijk toe door de taakverzwaring die de gemeenten krijgen. De gemeenteraad stelt uiteindelijk de financiële kaders vast, nadrukkelijk in relatie tot de te formuleren eisen aan de kwaliteit van de beleidsuitvoering en de geformuleerde doelen. Het is daarom voor de raad van groot belang een goed inzicht te hebben in de huidige uitvoeringskosten en wat daarvoor wordt gedaan. Tevens dient de raad inzicht te hebben in de (financiële) risico's die de gemeente loopt, inclusief de bijbehorende beheersmaatregelen.

3. Vraag als raad het college om kwaliteitsbeleid, stel daarvoor zelf de kaders Formuleer als raad de eisen ten aanzien van de kwaliteit en het kwaliteitsbeleid ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning. Welke aspecten van kwaliteit zijn belangrijk? Volstaat het hanteren van kwaliteitscriteria in de financieringsafspraken met instellingen? Is de sturing daarop een zaak van het college of wil de raad hierover actief geïnformeerd worden? Heeft de raad zelf een taak in het zicht houden op de kwaliteit? Hoe gaat de raad om met incidenten?

Naast voorwaarden voor kwaliteit gaat het uiteindelijk om de daadwerkelijke kwaliteit van de geleverde maatschappelijke ondersteuning. Bij de inkoop van maatschappelijke ondersteuning kan de gemeente middels het contract kwaliteitseisen stellen aan de te leveren diensten. Dat kan bijvoorbeeld gaan om de effectiviteit van de geleverde hulp, de cliënttevredenheid, het aantal klachten, de snelheid van de geleverde hulp of de kwaliteit van professionals, in het bijzonder de generalisten. De raad kan hiervoor de kaders stellen. De raad kan vervolgens besluiten in hoeverre informatie door het college gegeven dient te worden op deze punten. Daarbij is ook de vraag aan de orde of de huidige cliënttevredenheidsonderzoeken de raad voldoende informatie opleveren.

Een mogelijkheid is om cliënten te betrekken bij het definiëren van kwaliteit. Wil je als raad cliënten betrekken bij het opstellen van (toetsbare) kwaliteitseisen? En zo ja, is de Wmo-raad in dat opzicht nuttig? Ontwikkel in het verlengde daarvan een toetsingskader dat steun kan bieden aan omtinkers en hulpverleners bij het voeren van keukentafelgesprekken, monitor de uitkomsten van deze gesprekken en stimuleer onderling leren tussen de professionals die deze gesprekken voeren.

Aanbevelingen voor het gemeentelijke beleid

4. Verricht jaarlijks onderzoek onder Wmo-clënten of de doelgroep van de Wmo Achtkarspelen kent al een aantal jaren geen tevredenheidsonderzoeken onder (potentiële) vragers van Wmo-voorzieningen in het kader van prestatieveld 5 en 6. Dat is om meerdere redenen een gemis. In de eerste plaats ontbreekt daardoor informatie over de bijdrage van Wmo-voorzieningen aan de beoogde maatschappelijke effecten van de Wmo. In de tweede plaats heeft de gemeente daardoor weinig zicht op hoe cliënten de kwaliteit van de Wmo-voorzieningen en -procedures ervaren. Een goede monitoring van het beleid kan niet zonder dergelijke informatie. Nog afgezien van de wettelijke plicht is het zeer wenselijk dat de gemeente weer in deze informatie gaat voorzien.

In de 'nieuwe' Wmo wordt de compensatieplicht vervangen door het maatwerkbeginsel (vanaf 2015). De essentie van de compensatieplicht blijft overeind, namelijk dat burgers met beperkingen in staat worden gesteld om deel te nemen aan de samenleving en zelfredzaam te zijn. Een mogelijke manier om te toetsen of de gemeentelijke ondersteuning hieraan bijdraagt, is door periodiek bij aanvragers van maatschappelijke ondersteuning na te gaan in hoeverre zij zelfredzaam zijn en deelnemen aan de samenleving. Om zo veel mogelijk de doelgroep van het Wmo-beleid te bereiken, is communicatie over dat wat de gemeente kan bieden van groot belang. Daarnaast dient de gemeente extra alert te zijn op de zogenaamde 'veenzaamden'.

5. Betrek burgers, anders dan de Wmo-raad, actiever bij het beleid

De gemeente Achtkarspelen heeft onder meer tot doel meer in te zetten op eigen kracht en medeverantwoordelijkheid. Het beroep op de kracht van de lokale samenleving zal toenemen. Mede daardoor neemt het belang van het betrekken van burgers (en hun organisaties) alleen maar toe. We bevelen daarbij aan om niet louter te varen op de Wmo-raad, maar te trachten om ook bijvoorbeeld dorpsbelangen en andere actieve burgers (kerken?) hierbij te betrekken. Daarbij is het van belang dat ook de communicatie over de Wmo richting de burgers wordt verbeterd. Ontwikkel in dat kader ook een actiever vrijwilligersbeleid en betrek hen bij de uitwerking van de drie decentralisaties voor Achtkarspelen. Ook dient de gemeente beter zicht te krijgen op de belangen en behoeften van specifieke groepen, zoals ouderen met dementie, mensen met een verstandelijke handicap en GGZ-clënten.

Ook de gemeenteraad zou zich breed moeten laten informeren over de wensen, behoeften en mogelijkheden van mensen die een beroep doen op informele of formele zorg, en van de mensen die deze zorg verlenen.

6. Geef in beleidsmatige zin een centrale plaats aan de samenwerking tussen de formele zorg en de informele zorg (mantelzorg, vrijwilligers en zelfzorg) in het kader van de drie decentralisaties en kijk hoe de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers daaraan dienstbaar kan zijn

Veel burgers in Achtkarspelen zijn actief als vrijwilliger. Dat betekent niet dat de gemeente op dit terrein achterover kan leunen. Het faciliteren van een goede samenwerking tussen formele en informele zorg is een cruciale factor bij het doen slagen van de drie decentralisaties.

7. Stel vast waar overlap zit in de doelgroepen van de drie decentralisaties en benut kansen op doelmatigheidswinst door een integrale aanpak

Naast de overheveling van Awbz-taken naar de Wmo krijgen gemeenten de komende jaren ook op het gebied van de jeugdzorg en van werk en inkomen (met name sociale werkvoorziening) een forse uitbreiding van hun takenpakket. Sommige inwoners of huishoudens hebben te maken met voorzieningen uit deze verschillende domeinen. Door een integrale benadering vanuit het brede sociale beleid is het mogelijk om tot meer en beter maatwerk te komen, waarmee mogelijk ook een meer doelmatig beleid kan worden gerealiseerd. Centraal staat daarbij de idee van '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Dit idee kan worden gerealiseerd door het werken met zogenaamde sociale teams waarin generalisten het keukentafelgesprek voeren; dat gesprek kan dan gaan over de volle breedte van het sociale domein en ook over andere personen in het huishouden. Ook is het denkbaar dat cliënten van de afdeling werk&inkomen ingezet worden voor Wmo-taken.

8. Zet in op vakmanschap in de uitvoering

De gekantelde werkwijze en de steeds meer integrale aanpak in het hele sociale domein (zie hierboven onder 5) doen een groot beroep op de vaardigheden en competenties van professionals. De gemeente kan daar niet genoeg aandacht voor hebben, hetzij bij uitvoerende organisaties, hetzij bij de eigen ambtenaren die keukentafelgesprekken voeren met vragers van maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp of ondersteuning op het gebied van werk en inkomen.

Bijlage1 Geraadpleegde documenten

Gemeente Achtkarspelen (2007). *Beleidsplan 2008-2011 Wet maatschappelijke ondersteuning Achtkarspelen*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2012). *Beleidsregels Maatschappelijke Ondersteuning*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2010). *Belevingsonderzoek Wmo onder inwoners, prestatievelden 1 t/m 4*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2009). *Benchmark Wmo 2009 Rapport Individuele Voorzieningen: aantallen en uitgaven 2008*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2009). *Benchmark Wmo 2009 Resultaten over 2008, Basisbenchmark*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2013). *Financieel besluit Maatschappelijke ondersteuning*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Yacht Leeuwarden (2011). *Individuele voorzieningen Wmo, Onderzoek ex. Artikel 213a gemeentewet*. Leeuwarden: Yacht.

Gemeente Achtkarspelen (2012). *Jaarverslag Wmo-raad 2011, Wmo-raad*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2007). *Notitie Burger- en cliëntenparticipatie binnen de Wmo in Achtkarspelen*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2007). *Notitie mantelzorg*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2012). *Oplegvel voor startnotities drie decentralisaties*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2012). *Sociale Maatschappelijke Agenda 2012-2015 riedsútstel*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2012). *Sociale Maatschappelijke Agenda 2012-2015, advies Wmo-raad*. Achtkarspelen: Wmo-raad Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2012). *Startnotitie decentralisatie AWBZ Jeugdzorg en participatiewet*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel (2013) *Startnotitie Project transitie awbz → wmo Achtkarspelen + Tytsjerksteradiel*. Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel: gemeente Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel.

Gemeente Achtkarspelen (2012). *Startnotitie Sociale Maatschappelijke Agenda 2012-2015*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

SGB0 (2009). *Tevredenheid cliënten Wmo over 2008, rapport tevredenheid cliënten Wmo Achtkarspelen*. Den Haag: SGB0.

Gemeente Achtkarspelen (2012). *Toelichting Verordening Maatschappelijke Ondersteuning*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2012). *Toetsingsplan Wmo*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2009). *Uitvoeringsnotitie Mantelzorg 2009*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2010). *Vaststelling eigen bijdrage Wmo (gemeenteraad 27-5-2010)*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2012). *Verordening Maatschappelijke Ondersteuning Achtkarspelen 2012*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen. *Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning gemeente Achtkarspelen*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen. *Verordening Wmo-raad gemeente Achtkarspelen*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2007). *Voorstel WMO-loket Achtkarspelen, Inrichting op hoofdlijnen*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

PWC (2011). *Accountantsverslag 2011 voor gemeente Achtkarspelen. Uitdagingen richting de toekomst*. Amsterdam: PWC

PWC (2010). *Rapport van bevindingen 2010 voor gemeente Achtkarspelen. Ondernemend in moeilijke tijden*. Amsterdam: PWC

Gemeente Achtkarspelen (2008). *Berap 2008*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2009). *Berap 2009*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2010). *Berap 2010*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2011). *Berap 2011*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2012). *Berap 2012*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2010). *Eerste bestuursrapportage 2010*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2008). *Jaarrekening 2008*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2009). *Jaarstukken 2009*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2010). *Jaarstukken 2010*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2008). *Jaarverslag 2008*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2011). *Jaarverslag 2011*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2008). *Programmabegroting 2008*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2009). *Programmabegroting 2009*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2010). *Programmabegroting 2010*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2011). *Programmabegroting 2011*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Gemeente Achtkarspelen (2012). *Programmabegroting 2012*. Achtkarspelen: gemeente Achtkarspelen.

Houten, G. van, Tuynman, M. & Gilsing, R. (2008). *De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007. Eerste tussenrapportage Wmo-evaluatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Timmermans, J., Gilsing, R. & Klerk, M. de (2010). 'Het evaluatieonderzoek naar de Wet maatschappelijke ondersteuning', in Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans (red.), *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p.21-44.

Ministerie van VWS (2013). *Concept- wetsvoorstel Wmo*. Den Haag: ministerie VWS.

Ministerie van VWS (2013). *Kamerbrief voortgang hervorming langdurige zorg*. Den Haag: Ministerie VWS.

Ministerie BZK (2013). *Kamerbrief actualisering brief over decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd*. Den Haag: ministerie BZK.

Ministerie van VWS (2013). *Analyse jurisprudentie compensatieplicht Wmo*. Den Haag: ministerie VWS.

Ministerie van VWS (2013). *Kamerbrief hervorming langdurige zorg: naar een waardevolle toekomst*. Den Haag: ministerie VWS.

Ministerie van VWS (2013). *Notitie hervorming langdurige zorg en ondersteuning*. Den Haag: Ministerie van VWS.

Bijlage 2: Normenkader

Normenkader rechtmatigheid

1. Wat zijn de minimale vereisten in de landelijke wet- en regelgeving over het Wmo-beleid in het algemeen en ten aanzien van de prestatievelden 3, 4, 5 en 6 in het bijzonder?
2. Hoe ziet het lokale beleid in de betreffende gemeenten er uit en voldoet dit aan de minimale vereisten in de landelijke wet- en regelgeving (op welke punten wel/niet)?
 - A. Gemeente verstrekt geen Wmo-ondersteuning indien er recht bestaat op ondersteuning op grond van andere wetgeving.
 - B. Gemeenteraad heeft een of meer richtinggevende plannen vastgesteld, voor ten hoogste 4 jaar, met daarin (art 3):
 - a. doelstellingen op verschillende prestatievelden
 - b. regeling van samenhangende uitvoering
 - c. te nemen acties in de betreffende periode
 - d. de gewenste resultaten
 - e. maatregelen ter borging van de kwaliteit
 - f. maatregelen t.b.v. keuzevrijheid cliënten pv 2, 5 en 6
 - g. de wijze waarop gemeentebestuur zich vergewist heeft van de behoeften van kleine doelgroepen
 - C. Doelgroepen pv 4-6 worden gecompenseerd in hun beperkingen (art. 4).
 - a. Voeren van het huishouden
 - b. Verplaatsen in en om de woning
 - c. Lokaal verplaatsen
 - d. Ontmoeten van medemensen/aangaan van sociale verbanden
 - D. Er is verordening individuele voorzieningen (art 5), met daarin:
 - a. voorwaarden - gebaseerd op (beleids)regels - waarmee men in aanmerking komt voor individuele voorzieningen, en wanneer er recht is op zorg in natura, een financiële tegemoetkoming of pgb
 - b. regeling van de toegang tot individuele voorzieningen in samenhang met Awbz-voorzieningen
 - c. wijze waarop verstrekking individuele voorzieningen is afgestemd op de persoonlijke situatie van de aanvrager
 - d. hoe de eigen bijdrage regeling eruit ziet
 - E. Gemeente biedt cliënten keuze uit zorg in natura en pgb, tenzij daartegen overwegende bezwaren bestaan (art 6)
 - F. Gemeente publiceert jaarlijks voor 1 juli (art 9):
 - a. uitkomsten tevredenheidsonderzoek van aanvragers
 - b. prestatiegegevens (landelijk vastgesteld)
 - G. gemeente geeft mogelijkheid tot inbreng burgers en organisaties in beleidsvoorbereiding en vergewist zich daarbij van de belangen en behoeften van groepen die deze minder goed kenbaar kunnen maken (art 11)
 - H. gemeente regelt formele inspraak voor organisaties van cliënten maatschappelijke ondersteuning (art 12)
 - I. gemeente houdt zich aan bij AMvB vastgestelde regels eigen bijdrage (art 15-1)

Vragen doeltreffendheid	Normenkader doeltreffendheid
3. Hoe ziet het Wmo-beleid in de gemeenten eruit? Wat is de doelgroep, wat zijn de doelstellingen en beoogde effecten, wat is de werkwijze? Zijn de doelstellingen SMART geformuleerd?	3a Het gemeentebestuur formuleert doelen in het beleidskader en (eventueel) de programmabegroting. 3b Het is duidelijk hoe de doelgroep eruit ziet. 3c De relatie tussen de doelen, activiteiten en financiële middelen is in voldoende mate helder. 3d De doelen zijn in voldoende mate evalueerbaar (specifiek, meetbaar en tijdgebonden) geformuleerd. 3e Het beleid is gebaseerd op een lokaalspecifieke probleemanalyse, waarbij informatie vanuit het maatschappelijk middenveld is betrokken.
4. Wat zijn concrete prestaties in de uitvoeringssplannen? Hoe is de benadering richting cliënt en hoe ervaart de cliënt de benadering door de gemeenten?	(1 ^e deel: zie 3) 4a Cliënten oordelen positief over de wijze waarop de gemeente hen benadert en over de wijze waarop de gemeente hun persoonlijke situatie betreft bij het beoordelen van de aanvraag (bron: cto?)
5. In hoeverre is er sprake van een geïntegreerde aanpak? In hoeverre is er samenhang tussen het Wmo-beleid en andere beleidsterreinen?	5a Het Wmo-beleid is in voldoende mate samenhangend; daar waar mogelijk zijn er verbanden tussen de prestatievelden onderling en met de beleidsdoelen. 5b In het Wmo-beleidsplan is er in voldoende mate aandacht voor de samenhang met aanpalende beleidsterreinen. 5c De uitvoering van het Wmo-beleid wordt geïntegreerd uitgevoerd.
6. In hoeverre is er sprake van transparantie (van beleid, uitvoering en ingezette middelen) richting de gemeenteraad in de betreffende gemeenten?	6a De verantwoordingsinformatie geeft de gemeenteraad voldoende heldere informatie over de vragen: wat willen we bereiken, wat hebben we daarvoor gedaan, wat heeft het gekost en wat hebben we bereikt.
7. Op welke wijze en in hoeverre zijn de doelgroepen bereikt? In hoeverre is dit in de loop der jaren verbeterd/verslechterd?	7a De doelgroepen van de prestatievelden 4 tot en met 6 worden volgens plan bereikt.
8. Hoe ziet het kwaliteitsbeleid c.q. borging van het Wmo-beleid er uit?	8a De gemeente heeft in haar beleid de kwaliteit van het beleid geborgd en ziet toe op de kwaliteit in de uitvoering.
9. In hoeverre worden de burgers betrokken? (Wat is de mate van cliëntenparticipatie?)	9a Burgers worden op serieuze wijze betrokken bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en verantwoording. 9b Behartigers van cliëntenbelangen worden op serieuze wijze betrokken bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en verantwoording. 9c (Behartigers van belangen van) Kleine doelgroepen worden op serieuze wijze betrokken bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en verantwoording.
10. Hoe ziet de communicatie eruit?	10a De gemeente communiceert actief (iig ook tijdig) en transparant over het Wmo-beleid.
11. In hoeverre wordt de uitvoering gemonitord?	11a Het College stuurt actief op de uitvoering van de Wmo. 11b De raad wordt regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken in de uitvoering (bijv. door tussenevaluaties). 11c De effecten van het Wmo-beleid zijn transparant in beeld gebracht.

Vragen doeltreffendheid	Normenkader doeltreffendheid
12. In welke mate leidt de uitvoering van de Wmo tot meer participatie en zelfredzaamheid van cliënten in hun omgeving?	Zie normen compensatieplicht bij rechtmatigheid onderdeel C (ook o.b.v. cto's)
13. In welke mate is het beleid gebaseerd op de vraag van de cliënt, in plaats van op het aanbod van de gemeente en haar partners?	13. Het Wmo-beleid is gekanteld in de lijn met de VNG-modelverordening.
14. Welke belemmeringen bestaan er momenteel bij het Wmo-beleid en wat zijn leerpunten gericht op het toekomstige Wmo-beleid?	nvt
15. Op welke wijze wordt beleidsmatig omgegaan met de Kanteling (en de aangepaste modelverordening van de VNG), respectievelijk geanticipeerd op de overheveling van delen van de Awbz naar de Wmo?	15a Er wordt geanticipeerd op de overheveling van delen van de Awbz naar de Wmo. 15b Er wordt expliciet beschreven hoe de Kanteling wordt bereikt.

Vragen doelmatigheid	Normenkader doelmatigheid
16. Zijn de uitvoeringskosten van het Wmo-beleid inzichtelijk, en zo ja, wat is de omvang ervan?	16a De financiële kaders voor het Wmo-beleid zijn helder. 16b De gemeenteraad wordt regelmatig geïnformeerd over de financiële voortgang in het Wmo-beleid (bijv. via rapportages en de programmarekening, conform het BBV).
17. Hoe verhouden de uitvoeringskosten van het Wmo-beleid zich tot de mate van doelbereiking en de doeltreffendheid? Zijn de doelstellingen van het Wmo-beleid te realiseren met minder middelen?	De gemeente bouwt voldoende voorwaarden in voor een efficiënte inzet van de Wmo-middelen.
18. In hoeverre worden de prestaties van de betreffende gemeenten vergeleken met andere gemeenten?	18. De prestaties worden vergeleken met andere gemeenten.

Bijlage 3 Overzicht geïnterviewde personen

Interviews

11-Apr-13	Mevr. Monique Bakker	Beleidsmedewerker Wmo-beleid i.h.k.v. de individuele verstrekkingen Achtkarspelen
18-Apr-13	Mevr. Leonie Kramer	Voorzitter Wmo-raad Achtkarspelen
25-Apr-13	Mevr. Joke Giethoorn	Sleutelfiguur maatschappelijke organisatie Achtkarspelen
25-Apr-13	Dhr. Jan Willem Zwart	Beleidsmedewerker, teamleider en coördinator sociale agenda Achtkarspelen
2-May-13	Dhr. Klaas Antuma	Wethouder Achtkarspelen

Groepsgesprekken

19-Jun-13	Maatschappelijke organisaties Achtkarspelen	Dhr. Ebbing (algemeen manager Taxi NOF) Mevr. Van der Worp (directeurbestuurder KEaRN) Mevr. Veldman (Stichting Maatschappelijk Werk Fryslân) Mevr. Heijenck (Teamleider Sociaal Team Achtkarspelen en Kol-lumerland) Mevr. Benedictus (SCIO Consult) Dhr. Rienks (directeur Thuiszorg De Friese Wouden)
19-Jun-13	Raadsleden Achtkarspelen	Dhr. Hoekstra (raadslid Gemeentebelangen Achtkarspelen) Mevr. Spoelstra (raadslid ChristenUnie) Mevr. Kingma (fractievoorzitter VVD) Dhr. Brinkman (raadslid FNP)

Bijlage 4 Topiclijsten

Interview met maatschappelijke organisaties

Toelichting:

De topiclijst bevat alle thema's waarop we de maatschappelijke organisaties willen bevragen. Het is nadrukkelijk de bedoeling waar mogelijk door te vragen naar het 'hoe' en het 'waarom'. De interviews duren ongeveer een uur.

A. Introductie van het onderzoek

B. Geïnterviewde

1. Naam organisatie, afdeling, functie binnen de afdeling en betrokkenheid bij Wmo-beleid in de betreffende gemeente.

C. Vragen over Wmo-beleid

2. Vindt u dat uw gemeente een heldere visie heeft op:
 - De verhouding tussen collectieve en individuele voorzieningen;
 - De verhouding tussen de eigen verantwoordelijkheid van burgers en die van de gemeente;
 - De verhouding tussen de instellingen, maatschappelijke organisaties en de gemeente;En wat is die dan?
3. Zijn bij de ontwikkeling van het Wmo-beleid ook de maatschappelijke organisaties betrokken? Op welke manier precies en wat is de frequentie?
4. Is er naar uw mening een heldere relatie tussen de doelen, activiteiten en financiën voor het beleid op de pv's 3-6?
5. Hoe ervaart de verschillende groepen Wmo cliënten de benadering door de gemeente? Wat is uw inschatting, waarop baseert u dat? Is dat in de loop van de jaren veranderd?
6. Vindt u dat de gemeente de persoonlijke situatie van de cliënt en de mantelzorger voldoende betreft bij het beoordelen van de aanvraag?
7. In hoeverre denkt u dat er sprake is van een geïntegreerde aanpak? In hoeverre is er samenhang tussen het Wmo-beleid en andere beleidsterreinen? (beperk het tot pv 3-6: verstrekt het Wmo-loket info over andere voorzieningen/mogelijkheden dan alleen Wmo (denk aan sociale zaken, armoede-beleid), wordt ook gekeken naar mogelijkheden / voorzieningen op het gebied van gezondheid, vrijwilligerswerk, sport, wonen, etc.?)
8. Op welke wijze en in hoeverre zijn de doelgroepen bereikt? Indien een antwoord: waarop is dat gebaseerd? In hoeverre is dit in de loop der jaren verbeterd / verslechterd?
9. Vindt u dat het kwaliteitsbeleid c.q. borging van het Wmo-beleid goed uitgewerkt is? Welke afspraken heeft de gemeente met u gemaakt op de pv's 3-6?

10. In hoeverre zijn burgers en cliënten betrokken bij de ontwikkeling van het beleid, bij de uitvoering ervan, en in de evaluatie of verantwoording?
11. Besteedt de gemeente specifieke aandacht aan vertegenwoordigers van cliënten? Zo ja, op welke wijze?
12. Besteedt de gemeente specifieke aandacht aan de kleine doelgroepen die minder goed in staat zijn hun stem te laten horen (zoals GGz cliënten en mensen met een verstandelijke handicap)? Zo ja, op welke wijze?
13. Hoe worden de maatschappelijke organisaties geïnformeerd over het beleid en de voorzieningen op de pv's 3-6?
14. Hoe worden de burgers geïnformeerd over het beleid en de voorzieningen op de pv's 3-6? Vindt u dit voldoende?
15. Hoe stuurt het College van B&W op de uitvoering van het beleid op de pv's 3-6? Vindt u dit voldoende? Wat kan beter?
16. Op welke wijze wordt de uitvoering gemonitord? Krijgt u voldoende informatie om over de uitvoering van het Wmo beleid een oordeel te vormen?
17. In welke mate leidt de uitvoering van de Wmo tot meer participatie en zelfredzaamheid van cliënten in hun omgeving? Indien een antwoord: waar baseert u dat op?
18. In welke mate is het beleid gebaseerd op de vraag van de cliënt, in plaats van op het aanbod van de gemeente en haar partners? Wat zijn de gevolgen van de kanteling voor de cliënt? Is het beleid naar uw mening voldoende 'gekanteld'? Indien een antwoord: waarop is dat gebaseerd?
19. Welke belemmeringen bestaan er momenteel bij het Wmo-beleid en wat zijn leerpunten gericht op het toekomstige Wmo-beleid? Indien een antwoord: waarop is dat gebaseerd?
20. Kunt u iets zeggen over de doelmatigheid van het Wmo-beleid? Met andere woorden: Hoe vindt u dat de uitvoeringskosten van het Wmo-beleid zich verhouden tot de resultaten van het Wmo beleid?

D. Afsluiting

21. Dit waren mijn vragen. Heeft u ten slotte nog opmerkingen of zijn we nog iets belangrijks vergeten?

Vriendelijk bedanken voor de medewerking en afronden

Interview met gemeenteambtenaren

Toelichting:

De topiclijst bevat alle thema's waarop we de gemeenteambtenaren willen bevragen. Het is nadrukkelijk de bedoeling waar mogelijk door te vragen naar het 'hoe' en het 'waarom'. De interviews duren ongeveer een uur.

A. Introductie van het onderzoek

B. Geïnterviewde

Naam gemeente, afdeling, functie binnen de afdeling en betrokkenheid bij Wmo-beleid in de betreffende gemeente

C. Vragen over Wmo-beleid

We willen u een aantal vragen stellen over het Wmo-beleid. Het betreft de periode 2008 tot en met 2012. Het onderzoek richt zich op prestatieveld 3 tot en met 6 (prestatievelden toelichten).

1. Heeft de gemeente een heldere visie op:
 - De verhouding tussen collectieve en individuele voorzieningen;
 - De verhouding tussen de eigen verantwoordelijkheid van burgers en die van de gemeente;
 - De verhouding tussen de instellingen en de gemeente;
2. En wat is die dan?
3. Is het door uw gemeente geformuleerde beleid gebaseerd op een lokaalspecifieke analyse? Zo ja, hoe zag deze eruit? Hoe heeft dat het beleid beïnvloed?
4. Is er naar uw mening een heldere relatie tussen de doelen, activiteiten en financiën voor het beleid op de pv's 3-6?
5. Op welke wijze beoordeelt de gemeente of zij voldoet aan de compensatieplicht? Betreft zij daarbij ook de mantelzorg?
6. Hoe ervaart de cliënt de benadering door de gemeente? Wat is uw inschatting, waarop baseert u dat?
7. In hoeverre is er sprake van een geïntegreerde aanpak? In hoeverre is er samenhang tussen het Wmo-beleid en andere beleidsterreinen? (beperk het tot pv 3-6: verstrekt het Wmo-loket info over andere voorzieningen/mogelijkheden dan alleen Wmo (denk aan sociale zaken, armoedebelief), wordt ook gekeken naar mogelijkheden / voorzieningen op het gebied van gezondheid, sport, wonen, etc.?)
8. Staat de vraag van de cliënt centraal, of het aanbod van de gemeente? Hoe gaat de gemeente te werk om de vraag van de cliënt in beeld te brengen.
9. Op welke wijze en waarover wordt de gemeenteraad geïnformeerd? Met welke frequentie? (denk aan voortgang in de uitvoering, financiën, prestaties en doelbereiking)?
10. Op welke wijze en in hoeverre zijn de doelgroepen bereikt? Indien een antwoord: waarop is dat gebaseerd? In hoeverre is dit in de loop der jaren verbeterd / verslechterd?

11. Hoe ziet het kwaliteitsbeleid c.q. borging van het Wmo-beleid er uit? Welke doelen zijn gesteld en welke instrumenten zijn ingezet? Wat voor afspraken zijn er met uitvoerende instellingen op de pv's 3-6?
12. In hoeverre zijn burgers en cliënten betrokken bij de ontwikkeling van het beleid, bij de uitvoering ervan, en in de evaluatie of verantwoording?
13. Besteedt de gemeente specifieke aandacht aan de kleine doelgroepen die minder goed in staat zijn hun stem te laten horen? Zo ja, op welke wijze?
14. Hoe worden burgers geïnformeerd over het beleid en de voorzieningen op de pv's 3-6?
15. Hoe stuurt het College van B&W op de uitvoering van het beleid op de pv's 3-6?
16. Op welke wijze wordt de uitvoering gemonitord?
17. In welke mate leidt de uitvoering van de Wmo tot meer participatie en zelfredzaamheid van cliënten in hun omgeving? Indien een antwoord: waarop is dat gebaseerd?
18. Hoe is het Wmo beleid in uw gemeente gekanteld? Welke gevolgen heeft dit voor de werkwijze van het Wmo loket en wat zijn de gevolgen voor de cliënt? Is het beleid naar uw mening voldoende 'gekanteld'? Indien een antwoord: waarop is dat gebaseerd?
19. Welke belemmeringen bestaan er momenteel bij het Wmo-beleid en wat zijn leerpunten gericht op het toekomstige Wmo-beleid? Indien een antwoord: waarop is dat gebaseerd?
20. Hoe verhouden de uitvoeringskosten van het Wmo-beleid zich tot de mate van doelbereiking en de doeltreffendheid? Onderbouwing!
21. Zijn de doelstellingen van het Wmo-beleid te realiseren met minder middelen? Onderbouwing!
22. Worden het beleid, de prestaties en de cliënttevredenheid in uw gemeente vergeleken met andere gemeenten? Wat levert die vergelijking op? Heeft dat implicaties voor het beleid/de uitvoering?

D. Afsluiting

23. Dit waren mijn vragen. Heeft u ten slotte nog opmerkingen of zijn we nog iets belangrijks vergeten?

Vriendelijk bedanken voor de medewerking en afronden

Interview met wethouders

Toelichting:

De topiclijst bevat alle thema's waarop we de maatschappelijke organisaties willen bevragen. Het is nadrukkelijk de bedoeling waar mogelijk door te vragen naar het 'hoe' en het 'waarom'. De interviews duren ongeveer een half uur.

A. Introductie van het onderzoek

B. Geïnterviewde

Naam organisatie, afdeling, functie binnen de afdeling en betrokkenheid bij Wmo-beleid in de betreffende gemeente.

C. Vragen over Wmo-beleid

1. Vindt u dat uw gemeente een heldere visie heeft op het Wmo beleid?
2. Vindt u dat uw gemeente een heldere visie heeft op specifiek:
 - De verhouding tussen collectieve en individuele voorzieningen;
 - De verhouding tussen de eigen verantwoordelijkheid van burgers en die van de gemeente;
 - De verhouding tussen de instellingen, maatschappelijke organisaties en de gemeente;
3. Is er naar uw mening een heldere relatie tussen de doelen, activiteiten en financiën voor het beleid op de pv's 3-6?
4. Vindt u dat de gemeente de persoonlijke situatie van de cliënt en de mantelzorger voldoende betreft bij het beoordelen van de aanvraag?
5. In hoeverre denkt u dat er sprake is van een geïntegreerde aanpak? In hoeverre is er samenhang tussen het Wmo-beleid en andere beleidsterreinen? (beperk het tot pv 3-6: verstrekt het Wmo-loket info over andere voorzieningen/mogelijkheden dan alleen Wmo (denk aan sociale zaken, armoede-beleid), wordt ook gekeken naar mogelijkheden / voorzieningen op het gebied van gezondheid, vrijwilligerswerk, sport, wonen, etc.?)
6. In welke mate leidt de uitvoering van de Wmo tot meer participatie en zelfredzaamheid van cliënten in hun omgeving? Indien een antwoord: waar baseert u dat op?
7. In welke mate is het beleid gebaseerd op de vraag van de cliënt, in plaats van op het aanbod van de gemeente en haar partners? Wat zijn de gevolgen van de kanteling voor de cliënt? Is het beleid naar uw mening voldoende 'gekanteld'? Indien een antwoord: waarop is dat gebaseerd?
8. Welke belemmeringen bestaan er momenteel bij het Wmo-beleid en wat zijn leerpunten gericht op het toekomstige Wmo-beleid? Indien een antwoord: waarop is dat gebaseerd?
9. Kunt u iets zeggen over de doelmatigheid van het Wmo-beleid? Met andere woorden: Hoe vindt u dat de uitvoeringskosten van het Wmo-beleid zich verhouden tot de resultaten van het Wmo beleid?
10. Kunt u aangeven wat uw visie is op de toekomst ontwikkelingen op het gebied van de Wmo.

D. Afsluiting

11. Dit waren mijn vragen. Heeft u ten slotte nog opmerkingen of zijn we nog iets belangrijks vergeten?

Vriendelijk bedanken voor de medewerking en afronden

Bijlage 5 Vragenlijst

Digitale enquête voor maatschappelijke organisaties in de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel en Dongeradeel.

Welkom bij de Wmo-enquête,

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingevoerd. Het doel van deze wet is om iedereen in Nederland mee te laten doen aan de samenleving. De gemeenten hebben hierin een grote rol. Zij hebben onder meer taken op het terrein van maatschappelijke opvang, het bevorderen van de samenhang in lokaal beleid, ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers en het verlenen van individuele voorzieningen.

In opdracht van de Rekenkamercommissie Noordoost-Fryslân onderzoekt het Verwey-Jonker Instituut de invloed van het Wmo-beleid van de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel en Dongeradeel op de zelfredzaamheid en participatie van hun burgers. Het gaat om het beleid in de periode 2008 tot en met 2012.

De Wmo is verdeeld in negen prestatievelden waarop gemeenten beleid ontwikkelen. De focus in dit onderzoek ligt op de prestatievelden 3 tot en met 6, die we hieronder kort toelichten:

Prestatieveld 3: de gemeente geeft informatie, advies en cliëntondersteuning aan inwoners;

Prestatieveld 4: de gemeente biedt ondersteuning aan mantelzorgers en vrijwilligers;

Prestatieveld 5: de gemeente bevordert dat mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem en/of een psychosociaal probleem kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en zelfstandig kunnen functioneren;

Prestatieveld 6: de gemeente verleent voorzieningen aan ouderen, gehandicapten, chronisch psychiatrische patiënten en mensen met psychische of psychosociale problemen.

Omdat uw maatschappelijke organisatie dichtbij de burgers staat, willen we ook graag uw mening horen over het Wmo-beleid. Wij hopen dat u in staat bent om in te schatten wat het gemeentelijke Wmo-beleid voor de burgers betekent. Vandaar dat u deze enquête ontvangt.

Wij stellen het zeer op prijs als u deze enquête kunt invullen. Het beantwoorden van de vragen neemt ongeveer 15 minuten in beslag.

Door op de vakjes 'vorige' en 'volgende' in de enquête te klikken, kunt u door de vragenlijst gaan. U kunt de enquête tussentijds stoppen, door de internetbrowser af te sluiten d.m.v. het kruisje rechtsboven op uw beeldscherm. Wanneer u op een later moment vanaf dezelfde computer weer op de link naar de enquête klikt, kunt u verder gaan waar u was gebleven.

De vragenlijst bestaat voornamelijk uit meerkeuzevragen. Aan het einde van de vragenlijst stellen we u enkele open vragen en heeft u ook de mogelijkheid om uw andere antwoorden toe te lichten. Nadat u alle vragen hebt beantwoord, kunt u ervoor kiezen de vragenlijst uit te printen en als naslag te gebruiken.

Mocht u nog vragen hebben of onduidelijkheden tegenkomen bij het invullen van de enquête, dan kunt u contact opnemen met: Marie-Christine van Dongen van het Verwey-Jonker Instituut. Telefoonnummer: 030-2300799. E-mail: mvandongen@verwey-jonker.nl.

Klik hier om met het beantwoorden van de vragen te beginnen.

Uw organisatie

1. Wat is de naam van uw organisatie? _____
2. Welke categorie is het meest van toepassing op uw organisatie?
 - ☐ Professionele organisatie voornamelijk actief op het gebied van zorg
 - ☐ Professionele organisatie voornamelijk actief op het gebied van welzijn
 - ☐ Belangenorganisatie van patiënten/gehandicapten
 - ☐ Ouderenbond
 - ☐ Levensbeschouwelijke organisatie (bijvoorbeeld kerkelijke organisatie)
 - ☐ Onderwijs- of kinderopvangorganisatie
 - ☐ Vrijwilligersorganisatie
 - ☐ Woningcorporatie
 - ☐ Dorpsvereniging
 - ☐ Anders, namelijk _____

Benadering van de burgers

3. Vindt u dat er voldoende wordt gekeken naar de leefsituatie en de daarmee samenhangende wensen en behoeften van burgers die Wmo-hulp aanvragen, voordat eventueel ondersteuning wordt geboden?
 - ☐ Ja
 - ☐ Nee
 - ☐ Weet niet
4. Vindt u dat de gemeente bij het bieden van ondersteuning vooral aanbodgericht of vooral vraaggericht te werk gaat?
 - ☐ Vooral vraaggericht
 - ☐ Vooral aanbodgericht
 - ☐ Beiden
 - ☐ Weet niet
5. Wat vindt u van de wijze waarop de gemeente bij de aanvraag voor Wmo hulp rekening houdt met wat de burger en zijn netwerk zelf kunnen doen?
 - ☐ Zeer goed
 - ☐ Goed
 - ☐ Neutraal
 - ☐ Kan beter
 - ☐ Slecht
 - ☐ Geen mening
6. Hoe beoordeelt u de manier waarop de gemeente bij de aanvraag van Wmo hulp verwijst naar algemene en collectieve voorzieningen (zoals welzijnswerk, cursussen, vrijwilligersinitiatieven)?
 - ☐ Zeer goed
 - ☐ Goed
 - ☐ Neutraal
 - ☐ Kan beter
 - ☐ Slecht
 - ☐ Geen mening
7. Vindt u dat de gemeente voldoende werkt aan de versterking van algemene en collectieve voorzieningen voor haar burgers?
 - ☐ Ruim voldoende
 - ☐ Voldoende
 - ☐ Onvoldoende

- ☐ Ruim onvoldoende
- ☐ Weet niet

8. Wat vindt u van de wijze waarop het Wmo-loket de afgelopen jaren de persoonlijke situatie van burgers heeft betrokken bij het beoordelen van de aanvraag voor Wmo-hulp?

- ☐ Zeer goed
- ☐ Goed
- ☐ Neutraal
- ☐ Kan beter
- ☐ Slecht
- ☐ Geen mening

9. Vindt u de wijze waarop de burgers bij hun aanvraag van Wmo-hulp de afgelopen jaren geholpen worden:

- ☐ verbeterd
- ☐ gelijk gebleven
- ☐ of verslechterd?

9a. Kunt u uw antwoord toelichten?

10. Met welk rapportcijfer beoordeelt u de wijze waarop de gemeente burgers benadert als het gaat om Wmo-hulp?

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ 6
- ☐ 7
- ☐ 8
- ☐ 9
- ☐ 10

Bereik doelgroepen

De volgende vragen gaan over het bereik van de doelgroepen van de prestatievelden 4 tot en met 6 van het Wmo-beleid. Met bereik bedoelen we bijvoorbeeld of de doelgroepen gebruikmaken van het Wmo-loket, voldoende informatie ontvangen en genoeg voorzieningen krijgen. Allereerst volgt nog een korte omschrijving van de prestatievelden 4 tot en met 6.

Prestatieveld 4: de gemeente biedt ondersteuning aan mantelzorgers en vrijwilligers;

Prestatieveld 5: de gemeente bevordert dat mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem en/of een psychosociaal probleem kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en zelfstandig kunnen functioneren;

Prestatieveld 6: de gemeente verleent voorzieningen aan ouderen, gehandicapten, chronisch psychiatrische patiënten en mensen met psychische of psychosociale problemen.

11. Vindt u dat de gemeente in de afgelopen jaren voldoende aandacht had voor de ondersteuning van mantelzorgers?

- ☐ Ja
☐ Nee
☐ Weet niet

12. Vindt u dat de gemeente in de afgelopen jaren voldoende aandacht had voor de ondersteuning van vrijwilligers?

- ☐ Ja
☐ Nee
☐ Weet niet

13. Vindt u dat de doelgroepen van het Wmo-beleid (ouderen, gehandicapten, chronisch psychiatrische patiënten en mensen met psychische of psychosociale problemen) in de afgelopen jaren in voldoende mate bereikt zijn door de gemeente?

- ☐ Ja
☐ Nee
☐ Weet niet

14. Hoe heeft het bereik van deze doelgroepen door de gemeente zich in de loop der jaren ontwikkeld?

- ☐ Het bereik is verbeterd
☐ Het bereik is gelijk gebleven
☐ Het bereik is verslechterd

15. Op welke wijze heeft de gemeente in de afgelopen jaren deze doelgroepen van de prestatievelden 4 tot en met 6 bereikt? (Meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Informatiebijeenkomsten
☐ Wmo-loket
☐ Website van de gemeente
☐ Wmo-raad / Wmo-platform
☐ Lokale krant
☐ Folders / brochures
☐ Anders, namelijk _____

16. Kunt u voor elk van deze informatiebronnen aangeven in hoeverre in de afgelopen jaren de doelgroep werd bereikt? (U kunt kiezen uit goed / voldoende / onvoldoende / niet van toepassing; klik met de muis in het door u gekozen vakje)

	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Niet van toepassing
Informatiebijeenkomsten	☐	☐	☐	☐
Wmo-loket	☐	☐	☐	☐
Website van de gemeente	☐	☐	☐	☐
Wmo-raad / Wmo-platform	☐	☐	☐	☐
Lokale krant	☐	☐	☐	☐
Folders / brochures	☐	☐	☐	☐

17. Met welk rapportcijfer beoordeelt u het bereik van de doelgroepen van de Wmo door de gemeente?

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ 6
- ☐ 7
- ☐ 8
- ☐ 9
- ☐ 10

Betrokkenheid burgers en organisaties bij het Wmo-beleid

18. Vindt u dat de gemeente zich voldoende op de hoogte heeft gesteld van de belangen en behoeften van groepen die deze minder goed kenbaar kunnen maken (denk bijvoorbeeld aan GGZ-cliënten en mensen met een verstandelijke handicap)?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

19. Heeft de gemeente de maatschappelijke organisaties voldoende betrokken bij de ontwikkeling van het Wmo-beleid?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

20. Heeft de gemeente de maatschappelijke organisaties voldoende betrokken bij de uitvoering van het Wmo-beleid?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

21. Heeft de gemeente de maatschappelijke organisaties voldoende betrokken bij de verantwoording/evaluatie van het gevoerde Wmo-beleid?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

22. Is er in de afgelopen jaren sprake geweest van periodiek overleg (dat wil zeggen minimaal eenmaal per jaar) tussen de gemeente en uw organisatie in het kader van de Wmo?

- ☐ Ja
- ☐ Nee → ga verder naar vraag 25
- ☐ Weet niet → ga verder naar vraag 25

23. Hoe vaak heeft dit periodiek overleg tussen de gemeente en uw organisatie plaats gevonden?

- ☐ Jaarlijks
- ☐ Maandelijks
- ☐ Vaker dan eens per maand
- ☐ Anders, namelijk _____

24. In welke fase(s) van het beleidsproces is uw organisatie betrokken geweest bij het Wmo-beleid?

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Tijdens de beleidsvoorbereiding
- ☐ Tijdens de beleidsuitvoering
- ☐ Tijdens de beleidsverantwoording/-evaluatie

25. Met welk rapportcijfer beoordeelt u de wijze waarop de gemeente de burgers heeft betrokken bij het Wmo-beleid in de afgelopen jaren?

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ 6
- ☐ 7
- ☐ 8
- ☐ 9
- ☐ 10

26. Met welk rapportcijfer beoordeelt u de wijze waarop de gemeente uw organisatie heeft betrokken bij het Wmo-beleid in de afgelopen jaren?

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ 6
- ☐ 7
- ☐ 8
- ☐ 9
- ☐ 10

Communicatie

27. Vindt u dat de gemeente voldoende informatie verstrekt aan burgers over het Wmo-beleid?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

28. Vindt u dat de gemeente voldoende informatie verstrekt aan maatschappelijke organisaties over het Wmo-beleid?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

29. Met welk rapportcijfer beoordeelt u de informatieverstrekking aan burgers en haar organisaties over het Wmo-beleid door de gemeente in de afgelopen jaren?

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ 6
- ☐ 7

- ☐ 8
- ☐ 9
- ☐ 10

Gevolgen Wmo-beleid voor de participatie en zelfredzaamheid van burgers

30. Hoe groot is de invloed van het Wmo-beleid (en de Wmo-voorzieningen) op de positie van kwetsbare burgers in de afgelopen jaren? Is hun positie hierdoor:

- ☐ verbeterd
- ☐ gelijk gebleven
- ☐ verslechterd
- ☐ weet niet

31. Vindt u dat het Wmo-beleid heeft geleid tot een grotere deelname van burgers aan het maatschappelijk leven?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

32. Vindt u dat het Wmo-beleid ertoe heeft geleid dat burgers zelfredzamer zijn?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

33. In hoeverre sluit het (ondersteunings)aanbod van de gemeente en haar partners aan bij hun vraag?

- ☐ Ruim voldoende
- ☐ Voldoende
- ☐ Onvoldoende
- ☐ Ruim onvoldoende
- ☐ Weet niet

Belemmeringen en leerpunten

34. Op welke punten kan het Wmo-beleid van uw gemeente worden verbeterd?

35. Welke veranderingen verwacht u de komende jaren in het Wmo-beleid?

36. Heeft u tenslotte nog andere opmerkingen naar aanleiding van deze vragenlijst over het Wmo-beleid in uw gemeente?

Dit is het einde van de vragenlijst. Hartelijk bedankt voor het invullen!

Colofon

Opdrachtgever	Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân
Auteurs	Drs. M. C. van Dongen Dr. R. Gilsing Dr. D. G. Oudenampsen
Met medewerking van	M. van Gameren
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website.

ISBN 978-90-5830-626-5

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2014.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân
p/a Gemeente Achtkarspelen
Postbus 2
9285 ZV BUITENPOST

Afdeling : SLB
Behandeld door : mw. M. Bakker
Telefoonnummer : 0511-548244
E-mail : m.bakker@achtkarspelen.nl

Onderwerp

Bestuurlijk Wederhoor

Buitenpost, 3 april 2014

Geachte Rekenkamercommissie,

In deze brief kunt u de reactie van het college lezen op het onderzoeksrapport: "Evaluatie Wmo-beleid gemeente Achtkarspelen". Doelstelling van dit onderzoek is zicht te krijgen op de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde Wmo-beleid. Aan de hand van een aantal conclusies binnen deze thema's zal het college een korte reactie geven. In de bijlage wordt nader ingegaan op de aanbevelingen.

Rechtmatigheid

- De onderzoekers hechten veel waarde aan de jaarlijkse uitvoering van het cliënttevredenheidsonderzoek (CTO). Zonder een CTO zou het onduidelijk zijn in welke mate de beperkingen van de cliënt daadwerkelijk zijn gecompenseerd. Het college heeft in 2010 bewust gekozen voor een andere aanpak. Zes weken na het verstrekken van de voorziening nemen we contact op met de cliënt om hiernaar te informeren. Het is voor het college een weloverwogen keuze geweest om niet langer gebruik te maken van de het standaard CTO (zie bijlage). We maken gebruik van betere instrumenten zodat we naar aanleiding van signalen direct actie ondernemen. We begrijpen dat dit voor de onderzoekers lastiger is om te verwerken. De cliëntgerichtheid staat bij ons echter voorop; niet de informatievoorziening voor externe onderzoekers. Overigens heeft onze gemeente in 2010 wel een onderzoek uitgevoerd conform de WMO, maar gericht op prestatieveld 1, algemene leefbaarheid. Het onderzoek had betrekking op ervaren veiligheid.
- Het is goed om te lezen dat we voor het grootste deel voldoen aan de eisen van rechtmatigheid en dat de Verordening Individuele voorzieningen op orde is; hier is in samenspraak met de Wmo-raad hard aan gewerkt.
- Het is juist, dat de ondersteuning van vrijwilligers is opgeheven. Vanaf 2014 zijn hiervoor, gericht op "dyn ynset", weer middelen opgenomen in de begroting.

Doeltreffendheid

- We lopen volgens de onderzoekers als gemeente voorop wanneer het gaat om het ontwikkelen van het kwaliteitsbeleid Wmo. Terecht wordt opgemerkt dat het onduidelijk is of dit zich ook uitstrekt over de kanteling en het keukentafel-gesprek. We zijn aan het zoeken naar nieuwe manieren om ook hier de kwaliteit te kunnen borgen. Zo zijn we gestart met casuïstiekbijeenkomsten en het instellen van een 'kantelingsoverleg'. Deze nieuwe werkwijzen zijn nog in ontwikkeling en daarom nog niet formeel in het kwaliteitsbeleid vastgelegd.

Bij de rol van de consulent Wmo bij de uitvoering van het keukentafel-gesprek worden vraagtekens gezet. Dit punt is door de Wmo-raad meerdere malen naar voren gebracht. Dit is dan ook de reden dat er op dit moment hard wordt gewerkt aan het vormen van sociale wijkteams. Vanaf 2015 zullen hier de keukentafelgesprekken plaatsvinden.

Doelmatigheid

- Het rapport laat zien dat de kosten van de Wmo zijn toegenomen. Als nadeelgemeente hebben we de afgelopen jaren fors ingezet op beheersing van de kosten. Door onderzoek van de accountant wordt dit beeld bevestigd, we scoren 'boven gemiddeld' qua kostenbeheersing. De Wmo is een 'open-einderegeling', dat maakt het lastig om op juiste wijze te begroten. Soms zijn er ontwikkelingen waar we begrotingstechnisch niet tijdig op kunnen anticiperen. In 2012 hadden we relatief veel dure woningaanpassingen (ruim 500.000), wanneer je dan terugreken naar gemiddelde kosten per aanvrager dan is er al snel een stijging te zien. Overigens laat de jaarrekening 2013 weer een forse daling van de kosten zien.

Op dit moment laten we een aantal scenario's doorrekenen om de bezuinigingen op Hulp bij het Huishouden te kunnen opvangen¹. Binnen deze methode wordt gewerkt met ijkpuntscores. Op de netto-lasten worden de baten uit de decentralisatie-uitkering in mindering gebracht. Deze worden vergeleken met de ijkpuntscores van het gemeentefonds. Dit zijn normbedragen die voor iedere gemeente zijn afgestemd op objectieve (sociale) structuurkenmerken. Dit onderzoek laat zien dat Achtkarspelen op het terrein van de individuele voorzieningen (inclusief uitvoeringslasten) onder de ijkpuntsscore blijft. Ook hier wederom een bevestiging van een goede kostenbeheersing.

Vragen?

Mocht u nog vragen hebben dan kunt u contact opnemen met mevr. M. Bakker, zij is bereikbaar op bovenstaand doorkiesnummer.

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders van Achtkarspelen,

secretaris,

mr. drs. E.H.C. van der Laan

burgemeester,

G. Gerbrandy

¹ De verwachting is dat dit rapport in juli 2014 wordt voorgelegd aan de gemeenteraad.

Bijlage: Aandachtspunten voor de toekomst

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

- 1) **Stel als raad de doelen zo concreet en meetbaar mogelijk, geef het college opdracht de doelrealisatie te monitoren**

Advies: aanbeveling overnemen

De onderzoekers geven aan dat Achtkarspelen erin slaagt om in de begroting doelen en acties te koppelen. Zij adviseren om de doelen op te nemen in de P&C cyclus.

Recent is de projectgroep Sturing & Financiering opgericht. Vertegenwoordigers van beide gemeenten gaan zich buigen over vraagstukken op deze terreinen in het kader van de transities. Geadviseerd wordt om deze aanbeveling mee te geven aan de stuurgroep.

- 2) **Stel als raad duidelijke financiële kaders en vraag als raad het college om heldere financiële rapportages en een risicoanalyse**

Advies: aanbeveling overnemen

Deze aanbeveling kan eveneens worden meegegeven aan de projectgroep Sturing & Financiën. Overigens is binnen de Wmo-individuele voorzieningen een uitgebreide risicoanalyse aanwezig. Op deze risicoanalyse is het werkplan voor de Interne Controle gebaseerd. Deze documenten worden niet vermeld op de lijst 'geraadpleegde documenten'. De onderzoekers hebben deze documenten niet uitgevraagd en zijn er waarschijnlijk vanuit gegaan dat deze niet aanwezig zouden zijn.

In het kader van de transities zullen uiteraard nieuwe risicoanalyses worden gemaakt.

- 3) **Vraag als raad om kwaliteitsbeleid, stel daarvoor zelf de kaders**

Advies: aanbeveling overnemen

Met de komst van de nieuwe Wmo (2015) zal er een nieuwe Verordening door de gemeenteraad moeten worden vastgesteld. De gemeenteraad moet zich conform artikel 2.1.3 Wmo uitspreken over de kwaliteitseisen binnen de Wmo. Het gaat dan niet alleen om de kwaliteit van de voorzieningen, maar ook om de eisen die aan de deskundigheid van de beroepskrachten worden gesteld.

De Wmo-raad is steeds betrokken geweest bij het vaststellen van de kwaliteitseisen m.b.t. de voorzieningen en dit zullen we ook blijven doen.

Het toetsingskader voor het keukentafelgesprek zal nog verder moeten worden ontwikkeld, dit wordt meegenomen bij de vorming van de sociale wijkteams.

Aanbevelingen voor het gemeentelijk beleid

- 4) **Verricht jaarlijks onderzoek onder Wmo-cliënten of de doelgroep van de Wmo**

Advies: aanbeveling niet overnemen

Er is in 2010 een bewuste keuze gemaakt om niet langer deel te nemen aan het standaard cliënt tevredenheids onderzoek (CTO). Het CTO leverde ons niet de gegevens die wij nodig hadden om

de uitkomsten van het beleid goed te kunnen monitoren. Het CTO geeft antwoord op de vraag of cliënten 1 – 1,5 jaar terug tevreden waren over de voorziening. Voor het college was deze termijn te lang.

In de contracten met de leveranciers zijn afspraken gemaakt m.b.t. de kwaliteit en deze worden periodiek gemonitord. Naar gelang de aard van de voorziening is gekeken naar geschikte instrumenten. Zo laten we bij hulpmiddelen een onafhankelijk expert steekproefsgewijs bij de cliënt thuis het hulpmiddel controleren. Er wordt gekeken of het hulpmiddel voldoet aan te kwaliteitseisen zoals we deze met de leverancier hebben afgesproken, ook wordt de aanvraag en leveringsprocedure geëvalueerd.

Bij vervoer wordt maandelijks de ritadministratie overhandigd, dit is een volledig geautomatiseerd proces. We kunnen precies zien welke ritten op tijd waren en welke niet. Tevens is er een onafhankelijk meldpunt voor klachten ingesteld. De leveranciers voeren soms ook nog een vorm van een CTO uit, deze is vaak uitgebreider dan het standaard CTO. Zo zijn zorgaanbieders wettelijk verplicht om eens per twee jaar een uitgebreid onderzoek uit te voeren m.b.t. tot de kwaliteit, de zogenaamde CQ index.

Daar komt bij dat tevreden zijn over een voorziening nog geen antwoord geeft op de vraag of de voorziening ook bijdraagt aan zelfredzaamheid en participatie. De onderzoekers zijn van mening dat alleen een jaarlijks CTO antwoord kan geven op deze vraag.

Het college heeft hiervoor echter een andere methode, alle klanten worden hierover zes weken na levering van de voorziening gebeld.

Het college geeft de voorkeur aan handhaving van de ingezette instrumenten boven een jaarlijks uit te voeren standaard CTO.

5) Betrek burgers, anders dan de Wmo-raad actiever bij het beleid

Advies: aanbeveling overnemen (is al in gang gezet)

We zijn ons ervan bewust dat we in het kader van de transitie voor een grote opgave staan. Er wordt momenteel gewerkt aan een communicatieplan dat gericht is op al onze burgers.

6) Geef in beleidsmatige zin een centrale plaats aan de samenwerking tussen de formele zorg en de informele zorg (mantelzorg, vrijwilligers en zelfzorg) in het kader van de drie decentralisaties en kijk hoe de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers daaraan dienstbaar kan zijn

Advies: aanbeveling overnemen (is deels al in gang gezet)

De onderzoekers constateren dat veel burgers actief zijn als vrijwilliger maar waarschuwen dat we als gemeente niet achterover mogen leunen. Voor een optimale afstemming zullen we vrijwilligers beter moeten faciliteren.

Samen met de ketenpartners in de sociale wijkteams gaan we dit oppakken. Dit kan overigen wel betekenen dat we hier meer middelen op in moeten zetten. In 2012 heeft de gemeenteraad de begrotingspost 'vrijwilligersbeleid' geschrapt. Een belangrijk doel van de Wmo (prestatieveld 4 ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers) komt niet tot uitvoering. Gezien de centrale rol van vrijwilligers bij de decentralisaties kan dat volgens het rapport een ernstige handicap vormen.

In 2013 is hier deels op geanticipeerd door toch weer middelen voor vrijwilligersbeleid in te zetten, het is de vraag of deze middelen voor deze taak toereikend zijn.

7) Stel vast waar overlap zit in de doelgroepen van de drie decentralisaties en benut kansen op doelmatigheidswinst door een integrale aanpak

Advies: deze aanbeveling is al ingezet

Uitgangspunt binnen de drie decentralisaties is: '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Daarnaast is een programmaregisseur benoemd met als voornaamste taak het bevorderen van de integraliteit tussen de drie decentralisaties.

8) Zet in op vakmanschap op de afdeling

Advies: aanbeveling overnemen (deels al ingezet)

De nieuwe werkwijze vraagt om andere competenties van de medewerkers. We zijn al gestart met scholing in het kader van de 'kanteling'. Binnenkort start ook de training met als centraal thema: 'Hoe zet je burgers in hun eigen kracht'. Samen met de ketenpartners zullen nieuwe competentieprofielen worden ontwikkeld voor de medewerkers in de sociale wijkteams.

De komende jaren zullen de werkzaamheden voor een deel van de ambtenaren veranderen, daarom wordt er fors ingezet op scholing.



In opdracht en onder verantwoordelijkheid en begeleiding van de Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân heeft het Verwey-Jonker Instituut een evaluatie-onderzoek uitgevoerd naar het beleid dat de gemeente Achtkarspelen voert in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Hoe doeltreffend, doelmatig en rechtmatig is het Wmo-beleid van deze gemeente in de periode 2008 tot en met 2012? Wat is het effect van het gevoerde Wmo-beleid bijvoorbeeld op de zelfredzaamheid en participatie van de burger? Het onderzoek richt zich in het bijzonder op de Wmo-prestatievelden die mensen met beperkingen en de mantelzorg en vrijwillige inzet betreffen.

www.wmotogo.nl
www.verwey-jonker.nl

