

IEDEREEN MOET KUNNEN MEEDOEN

evaluatie Wmo-beleid in Alkmaar

Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar

Samenstelling

Leden:

N.J.M. Appelman (voorzitter)
E.N.J. Bolten
Mevrouw E. de Heer
Q.H.J.M. van Ojen

Secretaris:

Mevrouw J.F. Ningen

Postadres: Postbus 53, 1800 BC Alkmaar
Telefoon: 072-5489342
Email: jningen@alkmaar.nl
Website: www.gemeenteraad.alkmaar.nl

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
2. Conclusies	4
A. Beleidsinhoud, doelbereik en doelgroepbereik	4
B. Regierol	5
C. Financiële risico's	5
3. Aanbevelingen	7
Aanbevelingen voor het college en de ambtelijke organisatie	7
Aanbevelingen voor de raad	8
Bijlage 1: onderzoeksrapport B&A Consulting (18 december 2010)	
Bijlage 2: ambtelijk wederhoor (29 november 2010)	
Bijlage 3: reactie B&A Consulting op het ambtelijk wederhoor (6 december 2010)	
Bijlage 4: bestuurlijk wederhoor (26 januari 2011)	
Bijlage 5: reactie rekenkamercommissie op bestuurlijk wederhoor (7 februari 2011)	

1. Inleiding

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. De Wmo heeft als doel om de sociale samenhang, de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van burgers te bevorderen. Daartoe worden voorzieningen geboden en tegemoetkomingen in bepaalde kosten verstrekt aan bijvoorbeeld mensen met beperkingen door ouderdom of handicap, een chronische ziekte of psychische problemen, maar ook aan vrijwilligers en mantelzorgers.

De Wmo geeft kaders voor onder meer:

1. beleidsontwikkeling op 9 prestatievelden op de terreinen wonen, welzijn en zorg;
2. het betrekken van de inwoners bij beleidsontwikkeling;
3. de verantwoording over de uitvoering van het beleid via een jaarlijkse rapportage.

In het vierjaarlijks beleidsplan moet de gemeente per prestatieveld aangeven wat de gemeente gaat doen. Daartoe heeft Alkmaar in het beleidsplan 'Wmo-Beleidskader 2008-2012; nieuwe verbindingen in wonen, welzijn en zorg' 7 doelstellingen van het Wmo-beleid beschreven, alsmede de voorgenomen wijze om deze doelstellingen te gaan realiseren.

De rekenkamercommissie Alkmaar heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het Alkmaars Wmo-beleid. De rekenkamercommissie heeft om de volgende redenen voor dit onderzoek gekozen:

1. de maatschappelijke relevantie van de Wmo is groot, met name voor kwetsbare mensen;
2. de gemeente voert de regie zonder ervaring te hebben met huishoudelijke verzorging en de andere voormalige Awbz-taken¹ die door de rijksoverheid aan de gemeenten zijn overgedragen;
3. door de vergrijzing zal de doelgroep groter worden, terwijl de financiële bijdrage van de rijksoverheid niet vanzelfsprekend evenredig zal meegroeien. De Wmo zal dus een toenemend beslag kunnen gaan leggen op de begroting van de gemeente.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: *Op welke punten zijn de beleidskeuzes in het beleidsplan 'WMO-Beleidskader 2008-2012; nieuwe verbindingen in wonen, welzijn en zorg', de uitwerking en uitvoering ervan door de gemeente Alkmaar, doelmatig, doeltreffend en rechtmatig?*

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in drie groepen met deelvragen:

1. onderzoeksvragen over doelgroepbereik en beleidsinhoud;
2. onderzoeksvragen over de regierol;
3. onderzoeksvragen over de financiële risico's.

De rekenkamercommissie heeft B&A Consulting opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni tot en met november 2010. Het rapport van B&A Consulting is opgenomen in bijlage 1. De ambtelijke en bestuurlijke wederhoorreacties en de reacties van B&A Consulting respectievelijk de rekenkamercommissie zijn opgenomen in bijlagen 2 tot en met 5.

¹ Awbz = Algemene wet bijzondere ziektekosten.

2. Conclusies

De rekenkamercommissie onderschrijft de conclusies van het rapport van B&A Consulting, die als volgt zijn samen te vatten:

A. Beleidsinhoud, doelbereik en doelgroepbereik

1. De vraag of het Wmo-Beleidskader 2008–2012 aan de wettelijke vereisten voldoet, is niet eenduidig met 'ja' of 'nee' te beantwoorden. Er is weliswaar tijdig een vierjaarlijks beleidsplan vastgesteld, de burgers zijn betrokken bij de beleidsvorming, er zijn klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd en de belangen van de (potentiële) gebruikers worden behartigd door het Cliënten Platform Wmo Alkmaar. Echter, een belangrijke tekortkoming is dat de doelstellingen erg algemeen en weinig concreet zijn geformuleerd en dus onvoldoende SMART² zijn.
2. Alkmaar heeft het zichzelf moeilijk gemaakt door de 9 wettelijke prestatievelden te vertalen in 7 thema's en die thema's vervolgens onder te brengen in 3 (niet door de raad vastgestelde) programma's. Hierdoor is het verband tussen de prestatievelden en de programma's niet helder voor de raad. *"Op deze manier kun je alles onder de noemer 'Wmo' zetten"* en *"We zijn door het college het bos ingestuurd zonder kruimels te strooien voor de terugweg"*, zijn twee treffende citaten van raadsleden.
3. De externe partners oordelen dat er geen sprake is van integraal, samenhangend beleid. De gemeente zou meer kunnen bereiken door een expliciete koppeling te maken tussen zorg en welzijn. Door het ontbreken van monitoring zijn de raad en het college niet in staat om te signaleren wanneer bijsturing noodzakelijk is om het behalen van de doelstellingen te waarborgen.
4. Het doel- en doelgroepbereik zijn niet vast te stellen en daarmee evenmin de effectiviteit van het beleid. Er is geen periodieke één op één verantwoording waarin per doelstelling uit het beleidskader de mate van realisatie wordt weergegeven. De twee benoemde prestatie-indicatoren op huishoudelijke hulp betreffen de uitvoering en zijn onvoldoende om de mate van doelbereik te bepalen. De raad controleert niet op het doelbereik en het doelgroepbereik. De raad 'stuurt' met name op de financiën in plaats van op basis van beleids- en uitvoeringsinformatie van het college. Door signalen uit de samenleving heeft de raad het beeld dat beleid en uitvoering ver van elkaar staan. De ambtelijke organisatie doet geen voorstellen voor effectdoelstellingen, prestatie-indicatoren en het leveren van benodigde informatie voor het monitoren van het doelbereik en het doelgroepbereik. Raad, college en ambtelijke organisatie wachten op elkaar omdat zij elkaar de initiërende rol toedichten. Ook externe partijen hebben nauwelijks zicht op de mate waarin de in het beleidskader gestelde doelen worden bereikt. Ze hoeven geen verantwoording af te leggen over het doelbereik en het doelgroepbereik. De gemeente stelt hen daarover geen vragen: *"Als je als gemeente jezelf niet afrekent op het doelbereik en het doelgroepbereik, waarom zou je dat dan wel doen bij je contractpartners?"*, aldus een vertegenwoordiger van een externe partner.

² SMART = Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

B. Regierol

5. De gemeentelijke regierol op de terreinen wonen, zorg en welzijn is nauwelijks zichtbaar en lijkt daarom niet doeltreffend en doelmatig. De gemeente Alkmaar geeft in het beleidskader een omschrijving van de regierol, maar de wijze van uitwerking van de regierol is beperkt. Bij de raad is er nauwelijks een beeld over de wijze waarop de gemeente deze regierol vormgeeft. De raad heeft een grote behoefte aan meer informatie en inbreng als het gaat over de rol van de gemeente en de wijze van aansturing van externe partners. Externe partners merken op dat het werken met programma's meer regie vereist dan de gemeente nu voert en dat meer gemeentelijke sturing op verbinding van en samenwerking tussen organisaties hard nodig is.
6. De wijze waarop de ketenpartners bij de beleidsvorming betrokken zijn geweest, is als positief ervaren. Hieraan zal dan ook vastgehouden moeten worden.
7. De raad geeft nauwelijks invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol. De raad wijt dit aan een tekort aan informatie en een gebrek aan relevante kennis bij veel raadsleden. *"Op basis van incidenten wordt gemopperd, maar de grote lijnen worden niet besproken"*, aldus een ambtenaar. Er is geen ruimte voor informele gedachtewisseling binnen de raad. De raad maakt te weinig gebruik van zijn ter beschikking staande instrumenten.

C. Financiële risico's

8. De gemeente begrootte tot en met 2010 op basis van het Wmo-budget voor huishoudelijke hulp volgens het Gemeentefonds in plaats van op basis van gerealiseerde uitgaven en realistische prognoses. Er was tot in 2010 sprake van een onderuitputting van 20 tot 25% van de begrote middelen. De structurele overschotten vormden geen prikkel om de financiële risico's alsnog in beeld te brengen. Het is opmerkelijk dat de onderuitputting geen aanleiding is geweest voor aanpassingen in de begroting. Vanuit de raad wordt dit verklaard door de angst om bij budgetverlaging de middelen voor de Wmo kwijt te raken. Inmiddels heeft de gemeente inzicht in de werkelijke kosten en verklaringen voor verschillen tussen begrote en werkelijke kosten.
9. Er is geen sprake van risicomanagement en actieve financiële beleidssturing binnen de gemeentelijke organisatie. Er is geen zichtbare koppeling tussen de doelen uit het beleidskader en de begrote kosten. De gemeente heeft geen risicoanalyse gemaakt en ook geen prognose gemaakt van de verwachte kosten voor de realisatie van de doelstellingen.
10. De bestemmingsreserve voor de Wvg³ is in de begrotingen 2007 en volgende bestemd voor de Wmo. Voor de Wvg-bestemmingsreserve heeft de raad een maximum van 5 miljoen euro bepaald, maar bij de Wmo-invoering heeft de raad dit maximum niet heroverwogen noch besloten of de reserve aan de algemene reserve kon worden toegevoegd. Eind 2009 was deze reserve opgelopen tot bijna 9 miljoen euro door de jaarlijkse toevoeging van het onderuitputtingsbedrag. Er zijn geen criteria voor de aanwending van de bestemmingsreserve. Dit leidt regelmatig tot discussies in de raad over collegevoorstellen voor aanwending van deze reserve. De raad kan niet toetsen of aanwending wel of niet binnen de Wmo valt. De raad heeft het college gevraagd om een

³ Wvg = Wet Voorzieningen Gehandicapten

voorstel met criteria voor aanwending, maar aan dat verzoek heeft het college tot op heden (november 2010) nog niet voldaan. De rekenkamercommissie heeft overigens wel vastgesteld, dat het college de raad heeft betrokken bij voorstellen voor de aanwending van middelen uit de bestemmingsreserve.

3. Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies presenteert de rekenkamercommissie een aantal verbeterpunten, waarvoor zij de onderstaande aanbevelingen doet voor het college en ambtelijke organisatie enerzijds en voor de Alkmaarse raad anderzijds.

Aanbevelingen voor het college en de ambtelijke organisatie

A. Zorg voor een sluitende beleidscyclus.

- Maak de samenhang tussen de prestatievelden en de doelstellingen duidelijk door het beleid vorm te geven rondom de prestatievelden. Zodoende kan de raad zijn rol beter vervullen.
- Beschrijf in de raadsvoorstellen (op inzichtelijke wijze) alternatieven, inclusief een risicoanalyse. Dan kan de raad weloverwogen een keuze maken en besluiten.
- Maak in het beleidskader de doelstellingen en prestatie-indicatoren concreet door zoveel mogelijk specifieke, meetbare, acceptabele, realistische en tijdgebonden streefcijfers te formuleren. Zo is vervolgens het doelbereik en het doelgroepbereik beter vast te stellen.
- Maak met de raad heldere afspraken over de monitoring van het beleid.

B. Zorg voor een sterke gemeentelijke regierol.

- Maak heldere afspraken met de externe partners over de verantwoording over en de monitoring van de uitvoering van het beleid van en door de externe partners.
- Faciliteer dat externe partners met elkaar kunnen sparren zodat de onderlinge afstemming en samenhang in de uitvoering van het beleid worden vergroot en daarmee de kans op realisatie van de doelen. Bijkomend voordeel hiervan is dat de externe partners als gezamenlijke spreekbuis naar de gemeente kunnen optreden.
- Blijf externe partners betrekken bij de bijsturing van beleid en beleidsvorming.
- Stimuleer het kennisniveau over de Wmo van raadsleden, het college en de ambtelijke organisatie zodat ieders rol goed kan worden vervuld.

C. Begroot het Wmo-beleid op basis van een risicoanalyse en realistische prognoses en maak daarbij een koppeling met meetbare doelen uit het vierjaarlijks beleidsplan.

- Bereid een advies voor over de noodzaak van een bestemmingsreserve voor de Wmo en leg dat ter besluitvorming voor aan de raad.
- Bereid een advies voor over het plafond van de bestemmingsreserve en leg dat ter besluitvorming voor aan de raad.
- Bereid een advies voor over de criteria voor aanwending van de bestemmingsreserve en leg dat ter besluitvorming voor aan de raad.
- Maak een risicoanalyse waaruit de kans, de impact, de (voorgenomen) risicobeheersingmaatregelen en de daarmee samenhangende kosten blijken.
- Maak in de begroting en het beleidsplan inzichtelijk wat de relatie is tussen de doelen, de doelstellingen en de begrote kosten.

Aanbevelingen voor de raad

De raad moet zijn kaderstellende en controlerende rol beter oppakken door meer gebruik te maken van de ter beschikking staande sturingsinstrumenten, zodat:

- niet uitgevoerde toezeggingen van B&W alsnog kunnen worden afgedwongen;
- bovenstaande aanbevelingen door het college daadwerkelijk worden opgevolgd;
- het college ter verantwoording wordt geroepen als de afspraken onvoldoende worden nagekomen of als de verstrekte monitoringinformatie daartoe aanleiding geeft.

IEDEREEN MOET KUNNEN MEEDOEN

EVALUATIE WMO-BELEID ALKMAAR

Den Haag, 18 december 2010

COLOFON

Projectnummer: 26304

Auteurs: Yorick van den Berg
Ruud Rottier
Coen Knipping

B&A Consulting bv
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500

f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl

http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep 2010.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Deventer en Amsterdam.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
1.1	De Wmo in vogelvlucht	5
1.2	Aanleiding onderzoek	6
1.3	Onderzoeksvragen	7
1.4	Leeswijzer	8
2	Onderzoeksverantwoording	9
2.1	Onderzoekskader	9
2.1.1	Beleidsinhoud en doelformulering	10
2.1.2	Strategie	10
2.1.3	Uitvoering	10
2.1.4	Resultaten	10
2.2	Onderzoeksaanpak	11
3	De Wmo in Alkmaar	13
3.1	Beleid in Alkmaar	13
3.2	Wmo-Beleidskader	13
3.3	Wmo-Beleidskader uitgewerkt in programma's	14
4	Bevindingen beleid en doelbereik	17
4.1	Wettelijke vereisten	17
4.1.1	Bevindingen	17
4.1.2	Analyse en tussenconclusies	19
4.2	Aansluiting doelstellingen	21
4.2.1	Bevindingen	21
4.2.2	Analyse en tussenconclusies	22
4.3	Doelbereik en knelpunten	23
4.3.1	Bevindingen	23
4.3.2	Analyse en tussenconclusies	25
4.4	Doelgroepbereik	27
4.4.1	Bevindingen	27
4.4.2	Analyse en tussenconclusies	28
5	Bevindingen regie	31
5.1	Regierol van de gemeente	31
5.1.1	Bevindingen	31
5.1.2	Analyse en tussenconclusies	33
5.2	Sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad	34
5.2.1	Bevindingen	34
5.2.2	Analyse en tussenconclusies	36

6	Bevindingen financiële risico's	39
6.1	Financiële risico's en kosten Wmo-Beleidskader	39
6.1.1	Bevindingen	39
6.1.2	Analyse en tussenconclusies	41
6.2	Inzichtelijkheid financiële risico's	42
6.2.1	Bevindingen	42
6.2.2	Analyse en tussenconclusies	43
6.3	Anticiperen op kosten	44
6.3.1	Bevindingen	44
6.3.2	Analyse en tussenconclusies	46
6.4	Criteria voor putten uit de Wmo-reserve	46
6.4.1	Bevindingen	47
6.4.2	Analyse en tussenconclusies	47
6.5	Financiële prognose en daadwerkelijke uitgave	48
6.5.1	Bevindingen	48
6.5.2	Analyse en tussenconclusies	49
7	Conclusies	51
7.1	Kwaliteit van de beleidsvorming en het doel(groep)bereik	51
7.2	De regierol	52
7.3	De financiële sturing	53
7.4	Eindconclusie	54
	Bijlage 1: Normenkader	55
	Bijlage 2: Gesprekspartners	61
	Bijlage 3: Geraadpleegde documenten	63
	Bijlage 4: SMART - formulering Wmo-beleidsplan	67

1

INLEIDING

'Iedereen moet kunnen meedoen', luidt het motto van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die gemeenten vanaf 2007 zijn gaan uitvoeren. De afgelopen jaren heeft deze wet veel tijd en energie van de gemeentelijke organisatie gekost. De Wmo is namelijk meer dan een bundeling van oude wetten, het opzetten van een Wmo-loket en het organiseren van de hulp bij het huishouden. Het doel van de Wmo is dat iedereen - oud en jong, gehandicapt en niet-gehandicapt, mét en zonder problemen - maatschappelijk mee kan doen. Veel mensen kunnen op eigen kracht meedoen, terwijl anderen hulp en ondersteuning nodig hebben of een stimulerende omgeving. Familie, vrienden, sociale verbanden en organisaties waar burgers deel van uitmaken, bieden die hulp in belangrijke mate.

1.1

DE WMO IN VOGELVLUCHT

Op 1 januari 2007 zijn de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), een aantal subsidieregelingen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), de huishoudelijke verzorging uit de AWBZ en de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (Oggz) in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) samengekomen. Gemeenten zijn op grond van de Wmo verplicht voorzieningen te treffen die leiden tot een grotere zelfredzaamheid van mensen met een beperking, bijvoorbeeld door ouderdom, chronische ziekte, handicap of psychische problemen. Belangrijkste doelen van de Wmo zijn het bevorderen van de maatschappelijke participatie en zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen. Daarbij hanteert de wetgever de volgende uitgangspunten:

1. Burgers zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het oplossen van hun problemen en die van hun naasten;
2. Indien iemand geen zorg kan organiseren door gebrek aan mantelzorg en/of financiële middelen treedt de gemeente op als vangnet voor mensen die zelfstandig wonen;
3. De gemeente voert de regie over een samenhangend stelsel van wonen, welzijn en zorg op lokaal niveau;
4. De gemeente moet elke vier jaar een beleidsplan opstellen waarin het beleid is omschreven aan de hand van negen prestatievelden uit de Wmo.

De door de wetgever benoemde prestatievelden in de Wmo zijn:

1. Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
2. Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
3. Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
4. Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;

5. 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;
6. Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer;
7. Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang;
8. Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
9. Het bevorderen van verslavingsbeleid.

De Wmo geeft wettelijke kaders en vereisten voor beleidsontwikkeling op de negen prestatievelden, de participatie en verantwoording richting burgers en de jaarlijkse rapportage. In het vierjaarlijks beleidsplan moet de gemeente per prestatieveld aangeven wat de gemeente gaat doen. Hierbij moet aandacht worden besteed aan:

- de expliciete vormgeving van de samenhang met aanpalende beleidsterreinen zoals de AWBZ, wonen en jeugd;
- in te zetten acties en te behalen resultaten op elk van de negen prestatievelden in de planperiode (SMART geformuleerd);
- maatregelen om de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning te borgen;
- maatregelen om keuzevrijheid te garanderen;
- het betrekken van inwoners en belanghebbende partijen bij de beleidsvorming;
- het inwinnen van advies van de gezamenlijke vertegenwoordigers van vragers van maatschappelijke ondersteuning;
- de wijze waarop jaarlijks de uitkomsten van onderzoek naar de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning wordt uitgevoerd;
- de aard en omvang van de behoeften van kleine doelgroepen vergezeld van doelstellingen, resultaten en beleidsinzet.

1.2

AANLEIDING ONDERZOEK

Ook de rekenkamercommissie van Alkmaar is de maatschappelijke relevantie van de Wmo voor de gemeente en burger niet ontgaan. In het jaarplan 2010 heeft de rekenkamercommissie aangegeven dat het Wmo-beleid een goed en maatschappelijk relevant onderzoeksonderwerp is en wel om de volgende redenen:

1. De invoering van de Wmo heeft grote gevolgen gehad voor een relatief grote groep mensen in Alkmaar met name kwetsbare groepen. Dit omdat het vanzelfsprekende recht op voorzieningen is komen te vervallen en het de vraag is of mensen met een beperking kunnen blijven deelnemen aan alle facetten van de samenleving;
2. De gemeente heeft in de Wmo een regierol toebedeeld gekregen waarbij ze te maken heeft met verschillende organisaties, zowel professioneel als vrijwillig. Op een aantal terreinen had de gemeente bij de invoering weinig ervaring zoals de huishoudelijke verzorging en andere voormalige AWBZ-taken;
3. De doelgroep wordt (onder andere door de vergrijzing) steeds groter, terwijl de financiële bijdrage vanuit het Rijk niet automatisch meegroeit. Bovendien zijn de

kosten van de uitvoering van de Wmo een omvangrijke post op de gemeentelijke begroting.

Bovenstaande punten hebben de rekenkamercommissie doen besluiten een onderzoek naar de Wmo in te stellen.

1.3

ONDERZOEKSVRAGEN

De rekenkamercommissie heeft de volgende hoofd- en onderzoeksvragen voor het onderzoek geformuleerd:

Op welke punten zijn de beleidskeuzes in het beleidsplan ‘Wmo-Beleidskader 2008-2012; nieuwe verbindingen in wonen, welzijn en zorg’, de uitwerking en uitvoering ervan door de gemeente Alkmaar doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?

Daar onderscheidt de rekenkamercommissie drie groepen onderzoeksvragen met een aantal deelvragen:

Onderzoeksvragen over doel(groep)bereik c.q. beleidsinhoud:

1. Op welke punten voldoet het Wmo-Beleidskader 2008-2012 (al dan niet) aan de wettelijke vereisten?
2. In hoeverre sluiten de zeven doelstellingen uit het Wmo-Beleidskader 2008-2012 aan op de uitgangspunten en doelstellingen van de Wmo?
3. In hoeverre zijn de beleidsvoornemens uit het Wmo-Beleidskader 2008-2012 inmiddels gerealiseerd en welke eventuele knelpunten bestaan daarbij?
4. In hoeverre en in welke mate bereikt de gemeente Alkmaar bij de uitvoering van de Wmo de door haar gedefinieerde doelgroepen?

Onderzoeksvragen over de gemeentelijke regierol:

5. Op welke wijze wordt de regierol van de gemeente uitgevoerd en op welke punten is deze wijze doelmatig en doeltreffend?
6. Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad inzake de bevordering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Wmo-beleid van de gemeente Alkmaar en op welke wijze kan zij haar controlerende en kaderstellende rol in deze beter uitvoeren?

Onderzoeksvragen over de financiële risico's voor Alkmaar:

7. Wat zijn de financiële risico's en de (verwachte) kosten van de uitvoering van het Wmo-Beleidskader 2008-2012?
8. Op welke wijze zijn deze financiële risico's alsmede de dekking ervan inzichtelijk gemaakt door het college van B&W?
9. Anticipeert de gemeente Alkmaar in voldoende mate op die toekomstige kosten, bijvoorbeeld door financiële middelen in reserve en beschikbaar te houden?
10. Welke criteria zijn gesteld voor het putten uit de Wmo-reserve en zijn deze criteria duidelijk en eenduidig?

11. Was de prognose van de financiële uitgaven per doelgroep of soort voorziening conform de werkelijke uitgaven voor de jaren 2008 en 2009 en hoe worden eventuele verschillen verklaard?

Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie door B&A Consulting uitgevoerd.

1.4

LEESWIJZER

In deze conceptrapportage vindt u de beantwoording op bovenstaande onderzoeksvragen. Hoofdstuk twee biedt een onderzoeksverantwoording waarin het onderzoekskader wordt gepresenteerd en de doorlopen stappen. Hoofdstuk drie geeft een overzicht van het Wmo-beleid zoals dat in Alkmaar is opgezet. De hoofdstukken vier tot en met zes gaan respectievelijk in op de bevindingen ten aanzien van het doelbereik (onderzoeksvraag 1 tot en met 4), de regierol (onderzoeksvraag 5 en 6) en de financiële risico's (onderzoeksvraag 7 tot en met 11). De rapportage sluit af met de voorlopige conclusies.

2

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

In dit hoofdstuk komt de onderzoeksverantwoording aan de orde. We presenteren daarbij het onderzoekskader en gaan in op de stappen die zijn genomen om te komen tot de rapportage. In bijlage 1 is het normenkader te vinden, de meetlat van het onderzoek. Een toelichting op het normenkader treft u aan in paragraaf 2.2.

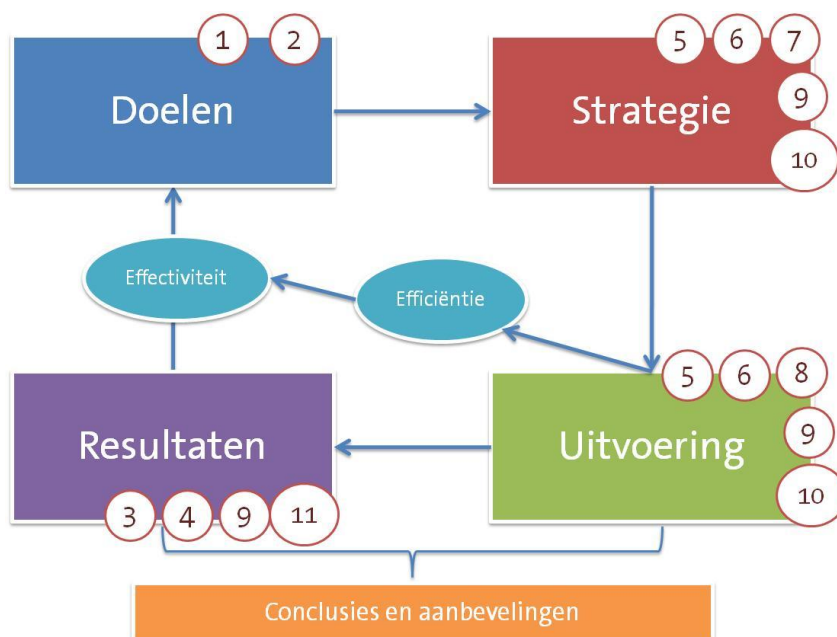
2.1

ONDERZOEKSKADER

In het onderzoek wordt de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidskeuzes, de uitwerking en de uitvoering van de Wmo onderzocht. Daarbij ligt de nadruk op doel(groep)bereik, beleidsinhoud, de gemeentelijke regierol en de financiële risico's. Het gaat daarbij niet alleen om de behaalde resultaten, maar ook om verwachtingen (doelbereik en financiële prognose) voor de toekomst en mogelijke verbeterpunten. Door het team van onderzoekers is de evaluatie opgevat als een ex-durante evaluatie. Een ex-durante evaluatie start met een beschrijving van datgene wat met het beleid beoogd werd (*de doelen*) en hoe het beleid vorm heeft gekregen in instrumenten en organisatie (*de strategie*). De doelen en strategie vormen het 'decor' tegen de achtergrond waarvan *de resultaten* (behaald en verwacht) gemeten worden en *de uitvoering* wordt beschreven en geanalyseerd.

Onderstaand is het gebruikte onderzoekskader schematisch weergegeven, waarbij de nummering refereert naar de onderzoeksvragen van de rekenkamercommissie.

Figuur 2.1 Onderzoekskader Wmo Alkmaar



2.1.1 Beleidsinhoud en doelformulering

Voor de rechtmatigheidsvraag is het beleid getoetst aan de wettelijke vereisten van de Wmo, zoals ook beschreven in de inleiding. Van belang is dat de gemeente duidelijke SMART doelstellingen heeft geformuleerd evenals indicatoren langs welke de gemeente het doelbereik wil volgen. In de theorie van de beleidsontwikkeling is het gebruikelijk dat via (1) een doelformulering wordt gekomen tot (2) prestatie-indicatoren, waarna (3) bepaald wordt op welke wijze de prestaties gemeten worden. Inhoudelijk dient op alle door de Wmo beschreven prestatievelden beleid te zijn geformuleerd. Een andere belangrijke vereiste is de betrokkenheid van inwoners en professionals bij de beleidsvorming en deze te vragen om advies bij de vaststelling van het beleid.

2.1.2 Strategie

De strategie omvat het gekozen instrumentarium en de wijze waarop de uitvoering van het beleid is georganiseerd. Het betreft bijvoorbeeld de wijze waarop de gemeente vooraf de regierol heeft bedacht, maar ook de wijze waarop van te voren is bepaald hoe met financiële risico's wordt omgegaan. Bijvoorbeeld het stellen van criteria voor het putten uit de Wmo-reserve en prognoses voor uitgaven en kostenontwikkelingen. Apart onderdeel bij de strategie is de rol van de gemeenteraad en welke sturingsmogelijkheden deze heeft gehanteerd bij de totstandkoming van het beleid en tijdens de uitvoering.

2.1.3 Uitvoering

Het onderzoek naar de uitvoering omvat drie onderdelen:

1. Of de beoogde strategie (regierol, sturing door de raad, beheersing financiële risico's) daadwerkelijk is uitgevoerd;
2. Of de organisatie van de uitvoering heeft gefunctioneerd op basis van feiten en ervaringen / percepties;
3. Of de afzonderlijke instrumenten die in de uitvoering zijn toegepast ook effect hebben gehad.

2.1.4 Resultaten

Resultaten worden gemeten aan de hand van de geformuleerde doelstellingen. Het gaat daarbij om onderbouwde verwachtingen omtrent doelbereik en doelgroepbereik, de daadwerkelijke kosten en financiële risico's in verhouding tot de verwachtingen. De resultaten bieden inzicht in de doeltreffendheid (verhouding doelstellingen en doelbereik). Tevens wordt een oordeel gegeven over de doelmatigheid.

2.2

ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek is in de volgende stappen uitgevoerd.

Stap 1: voorbereiding

Het onderzoeksbureau is gestart met een startbijeenkomst met de leden van de rekenkamercommissie en de secretaris. Tijdens deze bijeenkomst is de definitieve planning vastgesteld en zijn werkafspraken gemaakt. Het concept normenkader is besproken en heeft geleid tot een definitieve versie. Het normenkader wordt gehanteerd als uitwerking van de onderzoeksvragen in deelaspecten. Tevens worden aan deze deelaspecten normen gekoppeld waarmee de bevindingen worden gewaardeerd en beoordeeld. Dit opdat vooraf duidelijk is wat onderzocht zal worden en hoe de bevindingen zullen worden gewaardeerd. Het definitieve normenkader vindt u terug in bijlage 1.

Stap 2: documentenanalyse

Na de start is een documentenanalyse uitgevoerd om een eerste antwoord op de onderzoeksvragen te formuleren en de interviews met de diverse respondenten voor te bereiden. Het betrof een studie van de volgende documenten:

- Beleidsnota's, collegeprogramma, de programmabegroting;
- Managementrapportages;
- Voortgangsrapportages;
- Uitgevoerde evaluaties;
- Raadsbesluiten, notulen van raad en commissies;
- Documentatie ten behoeve van analyse financiële risico's.

Het complete overzicht van de geraadpleegde bronnen treft u aan in bijlage 3.

Stap 3: veldwerk

Het veldwerk heeft bestaan uit vier onderdelen: (1) interviews met ambtenaren en wethouder, (2) een rondetafelgesprek met partners van de gemeente in de beleidsvorming en uitvoering, (3) een groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad en (4) een groepsgesprek met het Cliënten Platform Wmo Alkmaar.

Interviews ambtelijke organisatie en wethouder

In de gesprekken met de ambtelijke organisatie zijn de volgende onderwerpen aan de orde geweest:

1. Een check op de compleetheid van de ter beschikking gestelde documentatie;
2. Vragen over de vooraf bedachte werkwijze en de daadwerkelijke werkwijze;
3. De invulling van de regierol;
4. De beheersing van financiële risico's;
5. De mate waarin gestuurd wordt op doelmatigheid en doeltreffendheid van de ingezette middelen in relatie tot de beleidsdoelstellingen.

Gesproken is met de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor: het welzijnsbeleid / Wmo-beleid (waaronder de programmamanagers), de uitvoering (Wmo-loket) en de controlefunctie (verantwoording, betaling, rechtmatigheidscontrole e.d.). Als sluitstuk is een gesprek gevoerd met de portefeuillehouder Wmo.

Rondetafelgesprek met partners van de gemeente

Op basis van de documentenanalyse en de gesprekken met ambtenaren is een selectie gemaakt van professionele en vrijwilligersorganisaties betrokken bij de uitvoering en totstandkoming van het Wmo-beleid. Vervolgens is hiermee een rondetafelgesprek belegd waaraan in totaal 15 personen deelnamen. In deze bijeenkomst zijn zes stellingen bediscussieerd over het doelbereik, de regierol van de gemeente en het proces van de totstandkoming van het Wmo-beleid.

Groepsgesprek gemeenteraad

Er is een groepsgesprek georganiseerd met een vertegenwoordiging van alle partijen in de gemeenteraad. Op basis van de bevindingen uit de deskresearch zijn vragen gesteld over de sturingsmogelijkheden van de raad, het gebruik ervan door de raad en de toereikendheid. Eveneens is apart aandacht besteed aan de financiële risico's.

Groepsgesprek Cliënten Platform Alkmaar

Ten slotte is een groepsgesprek georganiseerd met het Cliënten Platform Wmo Alkmaar. Gespreksonderwerpen waren het doel(groep)bereik en betrokkenheid bij de beleidsvorming en -uitvoering.

De volledige lijst van geïnterviewden is in bijlage 2 weergegeven.

Stap 4: opstellen nota van bevindingen

De opbrengsten uit de documentenanalyse en het veldwerk zijn geanalyseerd en gewaardeerd aan de hand van het normenkader.

3

DE WMO IN ALKMAAR

In dit hoofdstuk beschrijven we de manier waarop het Wmo-beleid in de gemeente Alkmaar is vormgegeven. Dit als achtergrond voor de volgende hoofdstukken die ingaan op de bevindingen.

3.1 BELEID IN ALKMAAR

De gemeente Alkmaar heeft op de komst van de Wmo willen anticiperen door te werken met een Strategisch Beleidsplan (2005). Vervolgens heeft zij voor 2007 een beleidsnotitie geschreven. Op deze manier kon de gemeente een jaar ervaring op doen met de Wmo en zijn voorbereidingen getroffen voor het eerste Wmo-Beleidskader (2008 - 2012). Het Wmo-beleid ziet er als volgt:

Figuur 3.1 Wmo beleid in Alkmaar



In dit onderzoek is het Wmo-Beleidskader '*Nieuwe verbindingen in wonen, welzijn en zorg*' het primaire onderzoeksobject geweest om het doelbereik (en doelverwachting) vast te stellen. Hierna gaan we verder in op het Wmo-Beleidskader¹.

3.2 WMO-BELEIDSKADER

Het Wmo-Beleidskader van de gemeente Alkmaar bouwt voort op het Strategisch Beleidskader 2005 en de Beleidsnotitie Wmo 2007. In het Beleidskader worden zeven doelstellingen beschreven van het Wmo-beleid en de wijze waarop deze doelstellingen dienen te worden bereikt:

1. Alkmaarse burgers worden in staat gesteld om mee te doen in de samenleving door het stimuleren van een gezonde leefstijl, sociale netwerken, contacten en onderlinge steun;
2. Een goede samenwerking tussen vrijwilligers, mantelzorgers en professionele organisatie wordt bevorderd, gericht op minder belasting van mantelzorgers;
3. Door goede informatie en advies worden mensen op weg geholpen naar de juiste voorziening(en);

¹ In dit rapport wordt Wmo-Beleidskader en Beleidskader door elkaar gebruikt. Beide refereren naar het vierjarige Wmo-Beleidskader '*Nieuwe verbindingen in wonen, welzijn en zorg*'.

4. Op wijkniveau wordt een 'wonen-welzijn-zorgaanbod' ontwikkeld dat aansluit bij de (toekomstige) vraag van wijkbewoners;
5. Mensen worden in staat gesteld zo lang mogelijk de regie over het eigen leven te voeren door individuele voorzieningen en een goede professionele ondersteuningsstructuur;
6. Alkmaar biedt een vangnet van voorzieningen, hulp en zorg aan Alkmaarders die daarin niet zelf kunnen voorzien;
7. Ervaringen en visie van klanten(groepen) en het Cliënten Platform Wmo geven richting aan concrete verbeteringen voor mensen met beperkingen.

3.3

WMO-BELEIDSKADER UITGEWERKT IN PROGRAMMA'S

Anders dan in veel gemeenten wordt het Wmo-Beleidskader van de gemeente Alkmaar niet opgebouwd vanuit de in de wet geformuleerde prestatievelden, maar vanuit de zeven bovengenoemde doelstellingen, ook wel thema's genoemd. De negen prestatievelden zijn ondergebracht in deze thema's en gebundeld in drie programma's. Begin 2008 bestonden er drie programma's waarin de zeven doelstellingen zijn uitgewerkt:

1. Meedoen en vrijetijdsbesteding;
2. Opvoeden en Opgroeien;
3. Kwetsbaarheid/Redzaamheid.

Het programma Actieve burgers, vitale wijken is in ontwikkeling (als vervanging van Meedoen en vrijetijdsbesteding). In deze programma's zijn de veranderopgaven, resultaatverwachtingen en prestaties benoemd. De in het Beleidskader benoemde thema's evenals de programma's zijn te relateren aan de prestatievelden. Opvoeden en Opgroeien (het brede jeugdbeleid) wordt niet als thema in het Beleidskader benoemd. Het programma hiervoor was al vormgegeven.

Het programmaplan 'Opvoeden en Opgroeien' (juni 2006, herzien maart 2009, resultatenrapportage 2008) kent 7 deelprogramma's:

- Kinderen hebben een goede start;
- De school in de wijk;
- Jongeren hebben een schoolcarrière op maat;
- Jongeren vinden aansluiting op de arbeidsmarkt;
- Jongeren besteden op verantwoorde wijze hun vrije tijd;
- Jeugd en veiligheid;
- Jongeren zijn betrokken en maatschappelijk actief.

Het programmaplan 'Kwetsbaarheid/redzaamheid' (februari 2008) kent zes deelprogramma's:

- Preventie (onderlinge steun in sociale netwerken én bevorderen gezonde leefstijl);
- Informele zorg (mantelzorg en vrijwilligerszorg);
- Informatie, advies en cliëntondersteuning;
- Diensten dichtbij huis;

- Individuele voorzieningen;
- Maatschappelijke zorg (stedelijk kompas, huiselijk geweld en OGGZ).

Het programmaplan 'Meedoen en vrijetijdsbesteding' (resultatenrapportage 2008) kent drie programmalijnen:

- Betrokken en actieve burgers
- Ontmoeten en samenleven
- Leefbare buurten

Het nog in concept zijnde programmaplan 'Actieve burgers, vitale wijken' (februari 2010) als vervanger van Meedoen en vrijetijdsbesteding kent de volgende programmalijnen:

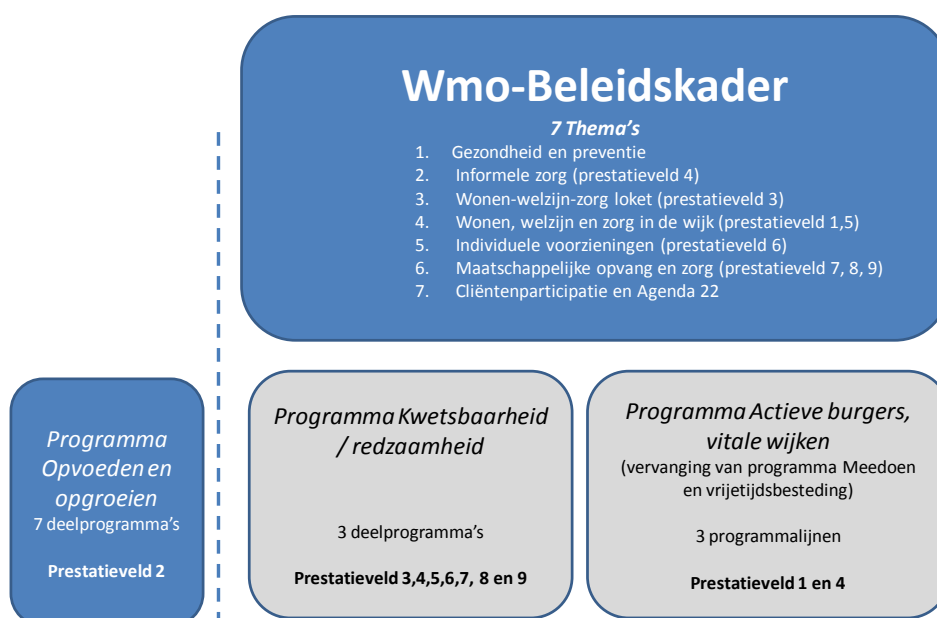
- Vrijwilligerswerk en sociale activering
- Attractief activiteiten aanbod in de wijken
- Leefbare buurten

Daarnaast kent het Wmo Beleidskader Alkmaar nog de volgende thema's die niet direct aan een prestatieveld zijn te koppelen:

- Thema 1: Gezondheid en preventie
- Thema 7: Cliëntenparticipatie en Agenda 22

De structuur op hoofdlijnen van het Wmo-Beleidskader met de zeven doelstellingen en thema's, de programma's en de relatie met de prestatievelden is weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 3.2 Samenhang Wmo beleid in Alkmaar



4

BEVINDINGEN BELEID EN DOELBEREIK

In dit hoofdstuk worden de bevindingen voor de onderzoeksvragen over het doel(groep)bereik en beleidsinhoud gepresenteerd (onderzoeksvraag 1 tot en met 4). Dit om een beeld te vormen van de kwaliteit en resultaten van het beleid. Daarom wordt ingegaan op het voldoen van het Wmo-Beleidskader aan de wettelijke vereisten (paragraaf 1), de aansluiting van de doelstellingen op de uitgangspunten van de Wmo (paragraaf 2), in hoeverre de beleidsvoornemens uit het Beleidskader zijn gerealiseerd (paragraaf 3) en in hoeverre de gemeente bij de uitvoering van de Wmo de door haar gedefinieerde doelgroepen bereikt (paragraaf 4).

4.1 WETTELIJKE VEREISTEN

In deze paragraaf komt de eerste onderzoeksvraag aan de orde:

1. *Op welke punten voldoet het Wmo-Beleidskader 2008-2012 (al dan niet) aan de wettelijke vereisten?*

4.1.1 Bevindingen

De gemeente Alkmaar moet in het kader van de Wmo voldoen aan een aantal wettelijke vereisten. De gemeente voldoet aan het eerste wettelijke vereiste, namelijk het vaststellen van een plan voor de periode van vier jaar. De gemeenteraad heeft namelijk voor de periode 2008 - 2012 het Wmo-Beleidskader *'Nieuwe verbindingen in wonen, welzijn en zorg'* vastgesteld op 3 april 2008.

In het Beleidskader worden zeven algemene doelstellingen geformuleerd (p. 8) die in de daarop volgende hoofdstukken nader worden uitgewerkt in zeven thema's. De zeven doelstellingen corresponderen gedeeltelijk² met de negen wettelijke prestatievelden die in de Wmo worden onderscheiden (tweede wettelijke vereiste). In de bijlage van het Beleidskader is aangegeven op welke manier de negen prestatievelden corresponderen met de zeven gemeentelijke thema's (zie ook voorgaand hoofdstuk). De beleidsambtenaren geven aan dat de doelstellingen in programma's zijn ondergebracht en daar concreter en meer uitgewerkt zijn.

Een derde wettelijke vereiste is dat in het Beleidskader duidelijk wordt welke resultaten de gemeente wenst te behalen. De resultaten zijn door de gemeente geformuleerd als 'veranderopgave', 'resultaatverwachtingen' en 'prestaties'. Deze resultaten zijn maar gedeeltelijk SMART³ te noemen. In bijlage 4 is per resultaat aangegeven of deze SMART geformuleerd is. Ook de beantwoording van de vragen 'wat willen we bereiken en wat

² De doelstellingen sluiten niet één op één aan bij de prestatievelden, zo ontbreekt prestatieveld 2. Dit ontbreken wordt beargumenteerd vanuit het standpunt dat dit is opgenomen in het beleidskader Jeugd.

³ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

gaan we daarvoor doen' in de programmabegroting 2011 (zie de doelenboom 'Zorg' op pagina 54) kent deze verharding niet. De te leveren prestaties zijn zeer algemeen geformuleerd.

De beleidsambtenaren geven aan dat het weinig SMART formuleren een gevolg is van het feit dat het Beleidskader een voortzetting is van reeds daarvoor ingezet beleid, waaronder het Wvg-beleid. Een andere verklaring die wordt gegeven, is dat de doelstellingen deels veranderopgaven betreffen die in coproductie met andere organisaties aangegaan worden. Daarmee is het niet altijd mogelijk om de doelstellingen SMART te formuleren. Volgens de beleidsambtenaren vraagt de raad zelden naar SMART geformuleerde doelstellingen. Raadsleden zijn van mening dat de doelstellingen overwegend niet SMART zijn en dat zij daar zelf ook actiever op hadden moeten sturen. Veel doelstellingen zijn te ruim geformuleerd, waardoor veel voorstellen onder de Wmo kunnen vallen. Ook externe partners geven aan dat de doelstellingen volgens hen weinig SMART zijn en er geen prestatie-indicatoren aan gekoppeld zijn.

Een vierde wettelijke vereiste is dat de gemeente in het Beleidskader duidelijk maakt welke maatregelen zij wil nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de Wmo wordt uitgevoerd. De gemeente geeft in het Beleidskader aan dat zij inzet 'op een goede samenwerking tussen gemeente, particulier initiatief, zorgaanbieders, het Cliënten Platform Wmo Alkmaar en woningcorporaties' (p. 4). Ook wil de gemeente nadere afspraken maken over de uitvoering, zo staat te lezen in het Beleidskader. Deze afspraken krijgen onder andere hun beslag in subsidiebeschikkingen en de inkoop van individuele voorzieningen.

De gemeente heeft aandacht voor keuzevrijheid en keuzemogelijkheden, het volgende wettelijke vereiste. In het Beleidskader geeft de gemeente aan dat keuzevrijheid en keuzemogelijkheden 'leidende thema's zijn' (p. 8). Een concrete uitwerking ontbreekt in het Beleidskader. Volgens de beleidsambtenaren ligt keuzevrijheid vast in de Verordening Maatschappelijke Ondersteuning (waarin de kaders zijn vastgelegd voor verlening van maatschappelijke voorzieningen) en het bijbehorende besluit⁴. Verder wordt in de aanbesteding van de hulp bij het huishouden meegenomen dat het aantal instellingen waaruit gekozen kan worden, groot moet zijn. Raadsleden geven aan dat zij bij de hulp bij het huishouden expliciet stil hebben gestaan bij de kwaliteitseisen voor de thuiszorg. Dit zodat de keuzevrijheid kan worden gewaarborgd, omdat alle leveranciers aan dezelfde kwaliteitseisen moeten voldoen. Op verzoek van het Cliënten Platform Wmo Alkmaar heeft de gemeente ook een tweede leverancier van individuele voorzieningen voor gehandicapten gecontracteerd.

De gemeente voldoet aan het wettelijke vereiste van het betrekken van burgers en belanghebbenden bij de voorbereiding van het beleid. De gemeente heeft diverse bijeenkomsten georganiseerd⁵. Uit de documentstudie wordt duidelijk dat insprekers op het Beleidskader, maar ook politieke partijen met grote waardering spreken over het

⁴ De beleidsregels behorende bij de verordening.

⁵ Onder andere op 30 juni 2005, 28 april 2006, 5 september 2006 en 28 juni 2007 zijn grote bijeenkomsten of conferenties georganiseerd.

betrekken van belanghebbenden. De beleidsambtenaren herkennen dit en geven aan dat bij aanvang van het proces een startnotitie is opgesteld waarna de kaders en thema's zijn geformuleerd. De raadsleden zijn van mening dat er over het Beleidskader is gesproken, maar dat er geen echte discussie over effecten, doelstellingen en doelgroepen is ontstaan. Er is door de raad een oordeel gegeven of zij zich in grote lijnen konden vinden in het Beleidskader.

Het college heeft over het ontwerpplan advies ingewonnen bij de vertegenwoordigers van de vragers van maatschappelijke ondersteuning (laatste wettelijke vereiste). Het Cliënten Platform is naar eigen zeggen goed betrokken bij de beleidsvoorbereiding, maar vindt dat de daadwerkelijke beleidsbeïnvloeding beperkt is gebleven. Dit komt omdat de Wmo zoveel meer behelsde dan de vertegenwoordigde groepen in het Platform aan expertise bezaten.

Externe partners zijn van mening dat het proces om te komen tot het Beleidskader goed is geweest. Er vonden goede inhoudelijke discussies plaats, mede door de gedrevenheid van de wethouder en de gemotiveerde ambtelijke organisatie. Het college heeft over het Beleidskader advies ingewonnen, waarvan in totaal 16 organisaties en één netwerk van organisaties gebruik hebben gemaakt. Dit heeft bijvoorbeeld een positief effect gehad op de inrichting van het Wmo-loket⁶ en de inrichting van de vroegsignalering. Tijdens de inspraakronde is erop aangedrongen welzijn een grotere plaats te geven in het Beleidskader. Hier is volgens de partners beperkt naar geluisterd, dat wil zeggen dat zij er weinig van hebben teruggezien in het Wmo-Beleidskader. Bij de externe partners leeft momenteel het gevoel dat bij de latere beleidsontwikkelingen op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning zij niet meer echt betrokken worden.

4.1.2 Analyse en tussenconclusies

Normen

- a. De gemeenteraad heeft voor een periode van ten hoogste vier jaren één of meer plannen vastgesteld die richting geven aan de door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders te nemen beslissingen betreffende maatschappelijke ondersteuning.

Ja, de gemeenteraad heeft voor de periode 2008 - 2012 het Wmo-Beleidskader 'Nieuwe verbindingen in wonen, welzijn en zorg' vastgesteld op 3 april 2008. Het Wmo-Beleidskader geeft richting aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen omtrent de maatschappelijke ondersteuning.

- b. In het beleidsplan wordt duidelijk wat de gemeentelijke doelstellingen zijn op de negen prestatievelden van maatschappelijke ondersteuning.

Nee, in het Beleidskader is geen directe relatie gelegd tussen alle gemeentelijke doelstellingen en de negen prestatievelden van maatschappelijke ondersteuning. De gemeente heeft ervoor gekozen om de doelstellingen anders te ordenen, dan langs de

⁶ Zij waarderen de ambitie om een brede WWZ-wijzer in te richten, maar geven tegelijk aan dat het uiteindelijk een vrij smal loket is geworden, waar relatief weinig producten worden aangeboden.

negen prestatievelden. In de bijlage van het Beleidskader is wel aangegeven op welke prestatievelden de zeven algemene doelstellingen betrekking hebben.

c. De doelstellingen zijn SMART geformuleerd.

Nee, niet geheel. In het algemeen kan gezegd worden dat veel van de doelstellingen vooral weinig Specifiek en Meetbaar zijn geformuleerd. De doelstellingen zijn vaak wel Tijdsgebonden. Voor de meeste doelstellingen zijn geen prestatie-indicatoren benoemd. Daarvoor zijn meerdere redenen: het wordt als ingewikkeld ervaren, een aantal doelstellingen komt uit bestaand beleid dat niet SMART is geformuleerd, een aantal doelstellingen wordt in een coproductie met partners uitgewerkt en de raad dringt er onvoldoende op aan.

d. In het beleidsplan wordt duidelijk welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen.

Ja, in het Beleidskader wordt duidelijk welke resultaten de gemeente in de periode 2008-2012 wenst te behalen. De resultaten zijn door de gemeente geformuleerd als 'veranderopgave', 'resultaatverwachtingen' en 'prestaties'. De resultaten zijn echter niet altijd SMART geformuleerd.

e. In het beleidsplan wordt duidelijk welke maatregelen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de maatschappelijke ondersteuning wordt uitgevoerd.

Ja, in het Beleidskader wordt duidelijk welke maatregelen de gemeente wil nemen om de kwaliteit te borgen. De gemeente wil inzetten op een goede samenwerking en nadere afspraken maken met externe partners. Dit gebeurt in de uitvoering door doelstellingen te vertalen in subsidiebeschikkingen aan organisaties die betrokken zijn bij de maatschappelijke ondersteuning. Ook worden er afspraken gemaakt omtrent de inkoop van individuele voorzieningen in de vorm van leveringscontracten.

f. In het beleidsplan wordt duidelijk welke maatregelen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders nemen om voor degene aan wie maatschappelijke ondersteuning wordt verleend, keuzevrijheid te bieden met betrekking tot de activiteiten van maatschappelijke ondersteuning.

Ja, in het Beleidskader wordt duidelijk welke maatregelen de gemeente wil nemen om keuzevrijheid te bieden; voor de gemeente is het een leidend thema. Een concrete uitwerking is zichtbaar in de inkoop van hulp bij het huishouden en individuele voorzieningen voor gehandicapten, waarbij de burger de keuze heeft uit meerdere aanbieders. De keuzevrijheid is eveneens verankerd in de Wmo-verordening en het bijbehorende besluit.

g. Het college van burgemeester en wethouders heeft de burgers en belanghebbenden partijen van de gemeente bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning betrokken.

Ja, het college heeft burgers en belanghebbenden bij de voorbereiding van het Beleidskader betrokken door middel van het organiseren van bijeenkomsten. De burgers en belanghebbenden waarderen de manier waarop de gemeente hen heeft

betrokken. Ten aanzien van de uitvoering van het latere beleid wordt dat actief betrekken door de belanghebbende partijen niet ervaren.

- h. Alvorens het beleidsplan wordt vastgesteld in de gemeenteraad, heeft het college van burgemeester en wethouders over het ontwerpplan advies aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, ingewonnen.

Ja, het college heeft over het ontwerpplan advies ingewonnen bij vertegenwoordigers van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.

Samenvattend

Het Wmo-Beleidskader 2008 - 2012 voldoet aan de meeste wettelijke vereisten. Het Beleidskader is voor vier jaar vastgesteld, gemeentelijke doelstellingen en resultaten zijn benoemd en de belanghebbenden hebben mogelijkheden gehad om betrokken te raken bij de voorbereiding van het beleid en in te spreken. Dit heeft uiteindelijk deels geleid tot een bijstelling van het beleid. Een echt inhoudelijke discussie met de raad is niet gevoerd. De keuzevrijheid en de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning zijn geborgd in de Wmo-verordening en het bijbehorende besluit (de beleidsregels). Het Wmo-Beleidskader voldoet op een tweetal punten niet of beperkt aan de wettelijke vereisten. De zeven gemeentelijke doelstellingen corresponderen niet volledig met de negen prestatievelden en de resultaten zijn nog onvoldoende SMART.

Beleidsambtenaren wijten dit aan het feit dat het deels voortzetting van beleid is en de gemeente voor het behalen van doelstellingen afhankelijk is van haar externe partners. Raadsleden vragen niet expliciet naar het opzetten van SMART doelstellingen.

4.2

AANSLUITING DOELSTELLINGEN

In deze paragraaf komt de tweede onderzoeksvraag aan de orde:

2. *In hoeverre sluiten de zeven doelstellingen uit het Wmo-Beleidskader 2008-2010 aan op de uitgangspunten en doelstellingen van de Wmo?*

4.2.1

Bevindingen

De doelstellingen van de gemeente corresponderen gedeeltelijk met de negen prestatievelden van maatschappelijke ondersteuning. De gemeente heeft in het Beleidskader zeven doelstellingen geformuleerd die niet één op één overeenkomen met de indeling van de prestatievelden. Inhoudelijk komen alle onderwerpen behorend bij de prestatievelden terug in het Beleidskader of de programma's. Opgemerkt moet hier worden dat prestatieveld twee (op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden) niet in het Beleidskader is beschreven. Hiervoor wordt verwezen naar het programma Opvoeden en opgroeien. Volgens de beleidsambtenaren is de keuze gemaakt om het Beleidskader met name te richten op kwetsbare burgers; hier worden jongeren niet bij gerekend. Externe partners herkennen dat de brede doelgroep jeugd via een andere agenda loopt. Zij zijn van mening dat mantelzorg (prestatieveld 4) onvoldoende aandacht krijgt, omdat dit valt onder de algemene kop 'informele zorg en vrijwilligers'.

De gemeente probeert een samenhang in de verschillende prestatievelden te bewerkstelligen door te werken met een programmatische aanpak. De negen prestatievelden zijn ondergebracht in drie programma's:

1. Opvoeden en opgroeien;
2. Meedoen en vrijetijdsbesteding, later 'Actieve burgers, vitale wijken' genoemd;
3. Kwetsbaarheid en redzaamheid.

In het Beleidskader wordt gedeeltelijk duidelijk hoe het beleid in onderlinge samenhang zal worden uitgevoerd en welke acties in de periode 2008 - 2011 zullen worden ondernomen. Per hoofdstuk worden zogenaamde 'kernactiviteiten' benoemd.

Door te werken met drie programma's wil de gemeente samenhangend beleid mogelijk maken. Volgens de beleidsambtenaren zijn de programma's niet in de raad vastgesteld, maar besproken in commissies. Nader onderzoek leert dat twee programma's ter kennisname aan de commissie zijn gestuurd en één programma opiniërend is ingebracht in de commissie. De reactie in de commissie hebben de beleidsambtenaren opgevat als een fiat om door te gaan. De programma's zijn tot op heden nog niet in de gemeenteraad vastgesteld. Dit is voorlopig ook niet te verwachten omdat intern de discussie loopt of doorgegaan moet worden met programmatisch werken. De gemeenteraad herkent dat het college heeft besloten om de negen prestatievelden te clusteren in drie programma's. De raadsleden zijn echter van mening dat een en ander tot verwarring heeft geleid; de verbanden tussen de prestatievelden en programma's zijn niet navolgbaar. Ook de status van de programma's is voor de raad onduidelijk. Raadsleden hadden liever gezien dat het beleid geformuleerd was rondom de prestatievelden. Externe partners zijn van mening dat er nog geen sprake is van integraal, samenhangend beleid. De beleidsvelden zorg en welzijn zijn bij elkaar gezet, maar de gemeente zou meer kunnen bereiken door een expliciete koppeling te maken tussen zorg en welzijn.

4.2.2 Analyse en tussenconclusies

Normen

- a. In het beleidsplan wordt duidelijk wat de gemeentelijke doelstellingen zijn op de verschillende negen prestatievelden van maatschappelijke ondersteuning. Ja, maar dat vraagt van de lezer een grondige analyse van de doelstellingen. In het Beleidskader worden zeven algemene doelstellingen verwoord die gedeeltelijk aansluiten bij de negen prestatievelden. Een expliciete koppeling tussen alle doelstellingen en de prestatievelden ontbreekt. Hier is overigens bewust voor gekozen om samenhang tussen de prestatievelden te bevorderen. Dit heeft als belangrijk nadeel dat de doelstellingen niet één op één te herleiden zijn tot de prestatievelden. Een concrete uitwerking op prestatieveld 4 (ondersteuning mantelzorgers en vrijwilligers) wordt gemist door de externe partners. Prestatieveld 2 (opvoeden en opgroeien) ontbreekt in het Wmo-Beleidskader als gevolg van een bewuste keuze om het beleid voor jongeren elders beleidsmatig (jeugdbeleid) te adresseren.

- b. In het beleidsplan wordt duidelijk hoe het samenhangende beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning zal worden uitgevoerd en welke acties in de door het plan bestreken periode zullen worden ondernomen.

Ja, de gemeente heeft getracht samenhang tussen de prestatievelden aan te brengen door deze onder te brengen in een drietal programma's. Het werken met programma's staat volgens de ambtelijke organisatie echter ter discussie. De te ondernemen acties worden in het Beleidskader per hoofdstuk als zogenaamde 'kernactiviteiten' benoemd.

- c. Er is sprake van een expliciet beschreven samenhang tussen het beleid op de verschillende prestatievelden.

Ten dele, de samenhang wordt beschreven in de programma's, maar niet in het Beleidskader. Daarbij ervaren de partners van de gemeente bij de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning weinig samenhang.

Samenvattend

De zeven doelstellingen uit het Beleidskader 2008 - 2012 sluiten inhoudelijk aan op de uitgangspunten en doelstellingen van de Wmo, ondanks dat de gemeente niet precies duidelijk maakt hoe de gemeentelijke doelstellingen corresponderen met de negen prestatievelden die door het Rijk zijn opgegeven. Inhoudelijk komen alle onderwerpen terug in het Beleidskader of de programma's.

Om samenhang in het beleid te brengen heeft de gemeente ervoor gekozen voor het werken met drie programma's. Echter, deze programma's zijn niet vastgesteld door de gemeenteraad en de programmatische aanpak heeft in de praktijk niet direct geleid tot een integrale, samenhangende aanpak.

4.3

DOELBEREIK EN KNELPUNTEN

In deze paragraaf komt de derde onderzoeksvraag aan de orde:

3. *In hoeverre zijn de beleidsvoornemens uit het 'Wmo-Beleidskader 2008-2012' inmiddels gerealiseerd en welke eventuele knelpunten bestaan daarbij?*

4.3.1

Bevindingen

Om het doelbereik te meten is het nodig indicatoren⁷ te benoemen die inzicht geven in de geleverde prestaties en effecten zoals benoemd in het Wmo-Beleidskader. De gemeente heeft in het Beleidskader echter geen indicatoren benoemd. Wel heeft de gemeenteraad na verloop van tijd (2 juli 2009) besloten om twee kritische prestatie-

⁷ Indicatoren zijn parameters(input, output, outcome) die het mogelijk maken om het doelbereik te volgen. Een indicator is een precieze formulering van wat gemeten gaat worden, meestal aangevuld met de reden waarom dit gemeten moet worden om het doelbereik te kunnen bepalen. Voor het bepalen van het doelbereik van één doelstelling kunnen meerdere indicatoren nodig zijn, bijvoorbeeld het aantal gebruikers, het aantal tevreden gebruikers en het aantal gebruikers waarbij het gewenste effect is opgetreden. Als de doelstelling is om het aantal inwoners met overgewicht te verminderen, dan is de prestatie-indicator het percentage inwoners met matig tot ernstig overgewicht.

indicatoren (kpi's) te benoemen, die met ingang van 2010 worden gemonitord⁸. Het valt externe partners op dat er geen prestatie-indicatoren aan de doelstellingen zijn gekoppeld; de doelstellingen zijn volgens hen weinig toetsbaar. De beleidsambtenaren hebben zich samen met enkele raadsleden in een werkgroep gebogen over de wens om tot indicatoren te komen, maar over de uitkomsten heerste geen brede tevredenheid bij raadsleden en de betrokken ambtenaren. Volgens de gesproken ambtenaren, concentreert de raad zich op praktische zaken en de output; de aandacht voor monitoring van doelstellingen en gerealiseerde maatschappelijke effecten is weggezak. De raadsleden geven zelf aan met name te sturen op de financiën: blijven de uitgaven binnen de begroting? Over de inhoudelijke voortgang van de afgesproken prestaties wordt de raad niet geïnformeerd.

Naast het benoemen en meten van de prestatie-indicatoren door de gemeente, kan het bereik van beleidsvoornemens worden gemeten aan de hand van tevredenheidsonderzoeken bij de vragers van maatschappelijke ondersteuning. De gemeente heeft twee onderzoeken gehouden in 2008, een kwaliteitsmonitor Wmo Hulp bij het huishouden en een belevingsonderzoek Wmo. Deze onderzoeken ontbreken nog voor 2009 en 2010⁹. Op verzoek van de gemeente heeft het Cliënten Platform Wmo Alkmaar de regie in de uitvoering van de tevredenheidsonderzoeken. Daarmee heeft de gemeente voldaan aan de (wettelijke) verplichting om de uitkomsten van de onderzoeken te verkrijgen na overleg met representatieve organisaties. Voor het Cliënten Platform is het klanttevredenheidsonderzoek een grote bron van informatie. Zij geven aan dat het onderzoek zich alleen richt op individuele voorzieningen, terwijl zij in de toekomst antwoord wil op meer gerichte beleidsvragen en verdiepend onderzoek volgend uit de gehouden tevredenheidsonderzoeken. Het Cliënten Platform wil deze wijziging in 2011 doorvoeren.

Op basis van de onderzochte documenten kunnen geen uitspraken worden gedaan in hoeverre de beleidsvoornemens uit het Beleidskader zijn gerealiseerd. De bestuursrapportages en programmarekeningen geven daarin te weinig inzicht, zeker niet op het niveau van de afgesproken resultaten en prestaties. De wethouder is van mening dat hij inzicht heeft in de uitvoering van het Wmo-Beleidskader en verwijst hiervoor naar de bestuursrapportages, de jaarrekening en de rapportages over het Stedelijk Kompas (het plan van aanpak voor de maatschappelijke opvang). De wethouder erkent dat de informatie die daarin staat niet rechtstreeks is te herleiden tot de doelstellingen zoals beschreven in het Wmo-Beleidskader. De wethouder vindt het niet nodig dat tussentijds, bijvoorbeeld jaarlijks, over de vorderingen wat betreft het vastgelegde in het Beleidskader in totaliteit wordt gerapporteerd. Aan het eind van de planperiode dient de balans te worden opgemaakt als vertrekpunt voor de komende planperiode. De actieve informatieplicht richting de raad wordt ingevuld aan de hand van informatie over actuele ontwikkelingen, zoals de pakketmaatregelen in de AWBZ

⁸ Namelijk 1) het percentage afhandeling aanvraag hulp bij het huishouden binnen de wettelijke termijn (streefwaarde 2011 95%) en 2) het percentage afhandeling aanvraag tot indicatiestelling binnen de wettelijke norm (streefwaarde 2011 70%).

⁹ In de onderzoekscyclus wordt altijd een jaar teruggekeken, dus het onderzoek voor 2009 vindt in 2010 plaats.

en wijzigingen in de financiering van de maatschappelijke opvang. Evaluaties of voortgangsrapportages over het Beleidskader zijn derhalve niet aan de gemeenteraad aangeboden. Wel is in februari 2009 een 'Verbeterplan uitvoering Wmo' aan de gemeenteraad gepresenteerd, waarmee een voorstel voor verbetering van het doelbereik wordt gedaan. Dit verbeterplan gaat echter met name in op de (organisatie van de) huishoudelijke hulp. De wethouder geeft aan graag de raad mee te nemen in discussies betreffende het meer SMART maken van doelstellingen en de positionering van het welzijn in het Wmo-beleid.

De gemeenteraad heeft, zoals zij zelf aangeeft, één keer een voortgangsrapportage (het eerder genoemde Verbeterplan uitvoering Wmo) ontvangen, maar heeft verder geen zicht op het bereik van de doelstellingen. Raadsleden zijn van mening dat zij mondjesmaat informatie krijgen over de voortgang van het beleid en baseren zich met name op signalen uit de samenleving. Uit die signalen ontstaat het beeld dat beleid en uitvoering ver uit elkaar staan. Het Cliënten Platform is door de gemeente uitgebreid bevraagd over de voortgangsrapportage, maar krijgt vervolgens weinig terugkoppeling. Het Cliënten Platform heeft geen zicht op de geleverde prestaties en het behalen van doelstellingen, maar steekt de hand daarvoor ook in eigen boezem: in het uitvoeringsoverleg (het geregelde overleg tussen beleidsambtenaren en het Platform) wordt de vraag naar doelbereik niet gesteld.

Ook externe partners hebben geen zicht op het doelbereik. Zij krijgen vanuit de gemeente geen expliciete vragen gesteld over hun bijdrage aan het bereiken van de Wmo-beleidsdoelstellingen en verantwoorden zelf daar ook niet op.

De gemeente beschikt wel over bronnen die iets kunnen zeggen over het doelbereik, zoals de tevredenheidsonderzoeken, maar ook de omnibusenquêtes waarin verschillende Wmo-gerelateerde onderwerpen¹⁰ zijn behandeld. In de gesprekken met de ambtenaren is het gebruik van de omnibusenquête genoemd als bron om in de uitvoering de kwaliteit te verbeteren.

4.3.2 Analyse en tussenconclusies

Normen

- a. Er zijn op basis van de SMART-doelstellingen indicatoren benoemd die inzicht geven in de geleverde prestaties en de effecten daarvan.

Nee, er zijn geen indicatoren benoemd die inzicht geven in de prestaties en effecten van het Wmo-beleid. Alleen voor de huishoudelijke hulp zijn, na enige discussie, twee kritische prestatie-indicatoren benoemd, die niet het doelbereik betreffen, maar slechts gaan over de uitvoering.

¹⁰ De volgende omnibusenquêtes zijn uitgevoerd: in 2006 onderzoek naar tevredenheid over de aanvraagprocedure hulp bij het huishouden onder het AWBZ-regime, in 2007 onderzoek naar mantelzorg en zelfredzaamheid en in 2008 naar het bereik van het WWZ-loket.

- b. Het college van burgemeester en wethouders heeft jaarlijks vóór 1 juli de uitkomsten van onderzoek naar de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning over de uitvoering van de wet, gepubliceerd.

Ja, maar niet binnen de gestelde termijn. Het college publiceert via het Cliënten Platform jaarlijks de klanttevredenheidsonderzoeken. Die voor 2008 is beschikbaar, voor 2009 nog niet.

- c. De uitkomsten van het onderzoek zijn verkregen volgens een methode die na overleg met representatieve organisaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning tot stand is gekomen.

Ja, het college heeft het Cliënten Platform als opdrachtgever aangesteld om de onderzoeken te verrichten. Daarmee is gewaarborgd dat de methode na overleg met de vertegenwoordigers van vragers van maatschappelijke ondersteuning tot stand is gekomen. Gebruik wordt gemaakt van een landelijk ontwikkeld en breed ingezet benchmarkinstrument.

- d. De behaalde resultaten zijn overeenkomstig de doelstellingen.

Er is geen zicht op het doelbereik van het Wmo-beleid. Dat wil zeggen, er is geen rapportage beschikbaar waarin per beleidsdoelstelling wordt aangegeven wat de behaalde resultaten zijn. Dat neemt niet weg dat er wel gegevens voorhanden zijn (zoals de managementrapportages, de bestuursrapportages, de uitkomsten van de omnibusenquêtes en de tevredenheidsonderzoeken) om de resultaten te kunnen beoordelen, alleen deze worden niet gestructureerd ingezet om het doelbereik te bepalen. Hier wreekt zich het feit dat, op twee uitzonderingen na, niet wordt gewerkt met prestatie-indicatoren. Alleen in het kader van de uitvoering van de huishoudelijke hulp is een voortgangsrapportage aangeboden. In de programmabegroting zijn op dit onderdeel twee kritische prestatie-indicatoren benoemd.

- e. Bij afwijkingen wordt een verklaring alsmede een voorstel voor verbetering van het doelbereik gegeven.

Omdat er geen zicht is op het doelbereik van het Wmo-beleid, wordt er ook geen verklaring gegeven bij afwijkingen. Alleen in het kader van de uitvoering en organisatie van de huishoudelijke hulp is een verbeterplan aangeboden.

Samenvattend

Er is geen duidelijkheid in hoeverre de beleidsvoornemens uit het Wmo-Beleidskader inmiddels zijn gerealiseerd en welke eventuele knelpunten daarbij bestaan. Het doelbereik wordt niet structureel gemonitord en de gegevens in de verschillende rapportages sluiten niet aan bij de doelstellingen in het Wmo-Beleidskader. Hier wreekt zich het gebrek aan prestatie-indicatoren. Er zijn alleen twee prestatie-indicatoren benoemd op de huishoudelijke hulp. De gemeenteraad vraagt hier niet naar en stuurt met name op de financiën. De ambtelijke organisatie doet geen voorstellen wat betreft het benoemen van indicatoren en levert geen samengebrachte en gestructureerde gegevens om het doelbereik te kunnen beoordelen.

4.4 DOELGROEPBEREIK

In deze paragraaf komt de vierde onderzoeksvraag aan de orde:

4. *In hoeverre en in welke mate bereikt de gemeente Alkmaar bij de uitvoering van de Wmo de door haar gedefinieerde doelgroepen?*

4.4.1 Bevindingen

Voor de vraag in hoeverre de gemeente bij de uitvoering van de Wmo haar doelgroepen bereikt, is het eerst van belang duidelijk te krijgen of de gemeente zicht heeft op de doelgroepen van de Wmo. Uit het Beleidskader wordt niet duidelijk op welke wijze de gemeenteraad en het college zich hebben vergewist van de behoeften van doelgroepen. Met name het Cliënten Platform speelt hierin een grote rol. Het Cliënten Platform Wmo Alkmaar is ontstaan uit de seniorenraad en het gehandicaptenplatform. Zij richt zich (door haar ontstaansgeschiedenis) met name op de huishoudelijke hulp en de voorzieningen voor gehandicapten. Externe partners geven aan dat met name de groep mantelzorgers wordt gemist binnen het Cliënten Platform. Het Cliënten Platform weerspiegelt volgens hen niet de totale doelgroep van de Wmo. De gemeente peilt de behoefte van het Cliënten Platform door het bestuurlijk voortgangsoverleg (twee keer per jaar) en het beleidsoverleg en uitvoeringsoverleg (beide vier maal per jaar). Deze overleggen worden aan weerskanten als positief ervaren, maar betreffen veelal casuïstiek.

In het Beleidskader is er voor gekozen een accent te leggen op ouderen, mensen met een beperking en kwetsbare groepen. De brede groep jeugd wordt buiten beschouwing gelaten, deze is bewust (niet alle jongeren zijn kwetsbaar) elders beleidsmatig belegd. Externe partners herkennen deze doelgroepen en geven daarbij aan dat de doelgroepen met name zijn gekozen vanuit het oogpunt van zorgbehoevenden; doelgroepen zoals mantelzorgers en vrijwilligers komen minder aan de orde. De externe partners zijn van mening dat de gemeente wel de doelgroepen kwalitatief in beeld heeft, maar dat de gemeente nog niet de vertaalslag heeft gemaakt wat er mee te doen: er wordt niet een samenhangend pakket van maatregelen (preventie in combinatie met de inzet van vrijwilligers en mantelzorgers waar nodig ondersteund door professionals) ingezet om de benoemde doelgroepen te ondersteunen. Daarbij wordt door hen nog opgemerkt dat er ten tijde van het opstellen van het beleid onbekendheid bestond wat betreft groepen die nu benoemd moeten gaan worden, bijvoorbeeld zorgmijders en kwetsbare personen van allochtone afkomst.

Als het om de kwantitatieve beschrijving van de doelgroepen gaat, sluit de gemeente aan bij de landelijke cijfers van het onderzoeksbureau SGB (zie bijlage 5 van het Beleidskader). De doelgroepen zijn dan geordend langs de lijnen:

- Inwoners met lichamelijke beperkingen;
- Inwoners met chronische psychische problemen;
- Inwoners met verstandelijke beperkingen;
- Inwoners met psychosociale of materiële problemen;
- Inwoners met opvoedingsproblemen;

- Inwoners betrokken bij huiselijk geweld;
- Inwoners met meervoudige problematiek.

Het is moeilijk deze doelgroepbeschrijving aan te laten sluiten op de kwalitatieve definiëring (ouderen, mensen met een beperking en kwetsbare groepen). Zo is het lastig de groep ouderen te plaatsen onder de hierboven genoemde doelgroepen.

De gemeente heeft een aantal kleine doelgroepen in beeld zoals dak- en thuislozen en inwoners met depressieve klachten. Weliswaar worden hier activiteiten op geformuleerd maar het Beleidskader op zichzelf geeft geen duidelijkheid of de gemeente zich vergewist heeft van de behoeften van deze kleine doelgroepen.

Het Cliënten Platform is van mening dat het gebruiken van landelijke cijfers op lokaal niveau tekort schiet, maar denkt dat de organisaties in Alkmaar zelf ook geen beeld hebben van de omvang van de doelgroepen. De beleidsambtenaren geven aan dat de doelgroepen niet uitputtend in beeld zijn gebracht. Deels wordt via het aanbod, de vraag scherper in beeld gebracht en daarmee ook de samenstelling van de doelgroepen en de omvang daarvan.

Daar waar de gemeente de doelgroepen wel kwalitatief heeft onderscheiden, is er op het doelbereik richting de doelgroepen weinig zicht. Partners hebben de indruk dat de huishoudelijke hulp naar tevredenheid loopt. De gemeente schiet echter te kort in beleid op de mantelzorg. De externe partners ervaren dat de gemeente hen niet 'achtervolgt' met de vraag of zij de gemeentelijke doelgroepen wel bereiken. Desgevraagd geven externe partners aan dat met name zorgmijders, kwetsbare personen (met name dementerende ouderen) en migranten lastig worden bereikt door de gemeente. De ambtelijke organisatie geeft aan dat de onderzoeken van het Cliënten Platform en de omnibusenquête enig zicht geven op het doelbereik bij de doelgroepen. In de uitvoering groeit volgens de ambtenaar de behoefte om te weten of cliënten nu daadwerkelijk gecompenseerd worden in plaats van of alleen de voorzieningen geleverd zijn.

4.4.2 Analyse en tussenconclusies

Normen

- a. In het beleidsplan wordt duidelijk op welke wijze de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zich hebben vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen.

Ten dele. De gemeente heeft een aantal kleine doelgroepen in beeld. Uit het Beleidskader wordt niet duidelijk of de gemeente zich heeft vergewist van de behoefte van kleine doelgroepen. Het Cliënten Platform zou hierin een rol kunnen spelen, maar daar ontbreekt de kennis omdat het Platform niet de volledige breedte van de doelgroepen van de Wmo dekt.

b. De te bereiken doelgroepen zijn kwalitatief en kwantitatief gedefinieerd.

Ja, de te bereiken doelgroepen zijn kwalitatief en beperkt kwantitatief gedefinieerd. De kwantitatieve gegevens in bijlage 5 van het Beleidskader sluiten niet aan bij de kwalitatieve indeling van de doelgroepen waar het Beleidskader zich op richt: ouderen, mensen met een beperking en kwetsbare groepen. Alkmaar heeft landelijke cijfers gebruikt voor de lokale situatie.

c. De gedefinieerde doelgroepen maken gebruik van hetgeen de gemeente hen in het kader van de Wmo aanbiedt.

Er bestaat geen volledig en voldoende zicht bij de gemeente of de doelgroepen gebruik maken van het aanbod van de gemeente. De klanttevredenheidsonderzoeken van het Cliënten Platform en de gegevens uit de omnibussenquête geven op onderdelen (bijvoorbeeld huishoudelijke hulp en mantelzorgondersteuning) zicht op het doelbereik.

d. De doelstellingen behorende bij de doelgroepen worden gerealiseerd.

Er zijn geen specifieke doelstellingen aan de onderscheiden doelgroepen gekoppeld. Daarom bestaat er geen zicht bij de gemeente of de doelstellingen behorende bij de doelgroepen worden gerealiseerd. De gemeente heeft, zoals eerder is gesteld, geen gestructureerd overzicht van het doelbereik.

e. Bij afwijkingen wordt een verklaring alsmede een voorstel voor verbetering van het doelbereik gegeven.

In verband met het feit dat er geen zicht bestaat bij de gemeente of de doelstellingen worden gerealiseerd, worden ook geen verklaringen gegeven en/of voorstellen voor verbetering gedaan.

Samenvattend

De gemeente Alkmaar heeft geen volledig beeld in hoeverre en in welke mate zij de bij de uitvoering van de Wmo gedefinieerde doelgroepen bereikt. De gemeente heeft wel kwalitatief en kwantitatief doelgroepen onderscheiden, maar er wordt niet systematisch verantwoord op het bereiken van deze groepen. Externe partners worden niet bevraagd op het bereik van doelgroepen en deze leveren daar zelf ook geen gegevens op aan. Bestuurlijk (zowel bij college als raad) wordt er maar in beperkte mate op gestuurd. Alleen de klanttevredenheidsonderzoeken van het Cliënten Platform en de omnibussenquêtes bieden enig zicht op het doelbereik bij een aantal doelgroepen.

5

BEVINDINGEN REGIE

In dit hoofdstuk worden de bevindingen wat betreft de onderzoeksvragen over de regie door de gemeente gepresenteerd (onderzoeksvraag 5 en 6). Daarbij wordt ingegaan op de uitvoering van de regierol van de gemeente en op welke punten deze doelmatig en doeltreffend is (paragraaf 1). Daarnaast worden de sturingsmogelijkheden besproken van de gemeenteraad ter bevordering van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Ook wordt aangegeven op welke wijze hij haar controlerende en kaderstellende rol beter kan uitvoeren (paragraaf 2).

5.1

REGIEROL VAN DE GEMEENTE

In deze paragraaf komt de vijfde onderzoeksvraag aan de orde:

5. *Op welke wijze wordt de regierol van de gemeente uitgevoerd en op welke punten is deze doelmatig en doeltreffend?*

5.1.1

Bevindingen

In het Strategisch Beleidskader (2005) wordt door de gemeente duidelijk gemaakt dat zij groot voorstander is dat particuliere organisaties de voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning leveren¹¹. De regierol van de gemeente is op basis hiervan beschreven in het Wmo-Beleidskader: 'het voeren van regie over de Wmo betekent initiatief nemen, het faciliteren van ontwikkelingen en partijen aanspreken op de verantwoordelijkheid'¹². Dit wordt iets verder geconcretiseerd aan de hand van hetgeen ook al in het Strategisch Beleidskader was beschreven: 'om de verschillende regiefuncties (regisseur, facilitator, stimulator) op een goede manier gestalte te geven heeft de gemeente een belangrijke rol bij het zoeken en creëren van verbindingen en het stroomlijnen en bewaken van processen.'

De regierol is onderwerp van discussie in de raad geweest. In februari 2006 als gesproken wordt over het Strategisch Beleidskader, wordt vanuit met name één fractie de regierol van de gemeente benadrukt. Deze fractie heeft over dit onderwerp een amendement ingediend. Het aangenomen amendement betreft een tekstuele aanscherping van hetgeen over de regierol was opgenomen in het Strategisch Beleidskader. Waar aanvankelijk de opvatting was dat een ketenregisseur nodig zou zijn, wordt deze niet genoemd in dit amendement. Wel is opvallend dat deze functionaris plotseling in het commissievoorstel van 30 november 2006 terugkomt als de beleidsnotitie maatschappelijke ondersteuning wordt voorgelegd. In de inleiding (p2) valt te lezen dat "binnen de lijnorganisatie een ketenregisseur aangewezen is, die

¹¹ Strategisch Beleidskader, p. 12-13.

¹² Pagina 4 van het Wmo-Beleidskader.

met ingang van 1 januari 2007 de gewenste ontwikkelingen “aanstuurt.” Dit wordt verderop in de notitie niet meer genoemd of uitgewerkt. Deze functionaris is er nooit gekomen. Ambtelijk werd hiervan het nut niet ingezien. Bij de huidige raad is weinig bekend hierover.

De beschreven regierol is zichtbaar in enkele concrete acties van de gemeente met name wat betreft de individuele voorzieningen. Zo heeft zij het voortouw genomen in de Europese aanbesteding hulp bij het huishouden voor bijna dertig andere gemeenten in Noord-Holland Noord en Alkmaar. Ook heeft de gemeente initiatief genomen om de vergoeding van de eenvoudige hulp bij het huishouden te verhogen en is recent gestart met de Europese aanbesteding van het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (regiotaxi).

In het Wmo-Beleidskader wordt aangekondigd dat per thema, onder regie van de gemeente, nadere afspraken worden gemaakt over de uitvoering van de kernactiviteiten. In de keuze voor het programmatisch werken zit het regisseren ook opgesloten. Volgens de ambtenaren waarmee gesproken is, vindt in het ambtelijke management hierover echter amper discussie plaats. Hier staat het maken van ‘korte klappen’ voorop, er wordt al snel alleen over de inhoud en de inhoudelijke sturing gesproken.

De gesproken ambtenaren constateren dat de discussie binnen de raad over de rol van de gemeente in dit soort veranderprocessen beperkt is. In het gesprek met de raadsleden bleek dat er inderdaad nauwelijks een beeld bestond over de invulling van de gemeentelijke regierol.

In het veld verschillen de opvattingen over de gemeentelijke regierol. De mate waarin de gemeente de regie neemt, is sterk afhankelijk van de bekendheid van de gemeente met het terrein: ‘als je het stuk niet kent, is het lastig regisseren.’ Maar ook wordt het oppakken van haar rol bemoeilijkt door de complexe samenstelling van het veld. Als voorbeeld is het vrijwilligerswerk genoemd: onduidelijk is welke organisatie en welke vrijwilliger waar goed in is. Anderzijds, zo vraagt het Cliënten Platform zich af, hoeveel ruimte heeft de gemeente voor de invulling van haar regierol? Soms is er sprake van één partner, die een monopoliepositie heeft. De noodzaak van regievoering komt ook voort uit de keuze voor programmatisch werken waarbij ingezet wordt op integraliteit. Door het ontbreken van regievoering (ook intern) staan er nog steeds veel schotten tussen gemeentelijke beleidsvelden.

Volgens de externe partners is cruciaal voor regievoering lef hebben en vertrouwen geven. Daar is bij de gemeente niet altijd sprake van. Soms wil de gemeente teveel zelf doen of ontbreekt het vertrouwen in verbindingen die door partners in het veld worden aangegaan in hun zoeken naar vernieuwing en innovatie en het vormgeven van ondernemerschap. Een benoemd positief voorbeeld is de vormgeving van het WWZ-wijzer in Alkmaar. Weliswaar is het uiteindelijk toch een vrij smal loket geworden, maar aanvankelijk toonde de gemeente lef door het uitspreken van een voorkeur voor een breed loket.

Waar vertrouwen zich ook in kan uiten, is de wijze van subsidiëring. In Alkmaar worden jaarlijkse subsidiebeschikkingen afgegeven waarin de te leveren prestaties in relatie tot de beleidsdoelstellingen zijn vastgelegd (beleidsgestuurde subsidiëring). Veel energie gaat zitten in deze jaarlijkse administratieve cyclus die vooral gericht is op het 'hoe'. Volgens de instellingen zou het maken van meerjarige afspraken aan de gemeente de ruimte en tijd geven om daadwerkelijk te regisseren en te sturen op resultaat (het 'wat'). Dat geeft instellingen ook de mogelijkheid om daadwerkelijk als 'ondernemer' te kunnen opereren vanwege de grotere zekerheid wat betreft de continuïteit van de activiteiten.

Deze kritische opmerkingen laten onverlet dat bij de partners het algemene beeld van de gemeente positief is. De relatie is goed (de ambtelijke organisatie is erg toegankelijk), maar kan wel zakelijker worden (meerjarig vertrouwen en sturen op prestaties). Dit laatste onderschrijft ook het Cliënten Platform.

5.1.2 Analyse en tussenconclusies

Normen

a. Het college van burgemeester en wethouders laat het verlenen van maatschappelijke ondersteuning zoveel mogelijk verrichten door derden. Ja, hoewel hierbij de kanttekening is te maken dat daar waar sprake is van een subsidierelatie met een uitvoerende partij, er een te grote gerichtheid is, door de jaarlijkse subsidiecyclus, op de wijze van uitvoeren in plaats van op de bijdrage van de partners aan het bereiken van de doelstellingen in het Wmo-Beleidskader.

b. De regierol zoals door de gemeente omschreven, is vertaald in concrete acties en wel wat betreft de aspecten: initiatief nemen, het faciliteren van ontwikkelingen en partijen aanspreken op de verantwoordelijkheid.

Deels. Hiervan is met name sprake bij het onderdeel 'individuele voorzieningen' (de huishoudelijke hulp). Weliswaar wordt in het Beleidskader vermeld dat er per thema, onder regie van de gemeente, nadere afspraken¹³ worden gemaakt over de uitvoering van de kernactiviteiten, maar daarvan is geen sprake geweest. Partijen worden niet aangesproken op hun verantwoordelijkheden. De organisaties ervaren het ontbreken van sturing deels als prettig, maar ook zij merken op dat verbinding of samenwerking tussen organisaties hard nodig is. Zij nemen echter daar geen initiatief toe.

c. Na instemming van de raad met het Beleidskader zijn er per thema, onder regie van de gemeente, nadere afspraken gemaakt over de uitvoering van de kernactiviteiten.

Nee, dat is niet gebeurd. Tevens geven enkele organisaties aan dat de gemeentelijke doelstellingen (kernactiviteiten genoemd in het Wmo-Beleidskader) niet leidend zijn geworden voor alle organisaties in de stad en regio. Alleen bij de gemeentelijk gesubsidieerde organisaties worden de voorgenomen activiteiten mede bepaald door de doelstellingen in het Wmo-Beleidskader en de onderliggende programma's.

¹³ In het Beleidskader wordt alleen MEE concreet benoemd.

- d. Er is sprake van een regierol door de gemeente om de afstemming met aanpalende terreinen en sectoren (o.a. AWBZ, Zorgverzekeringswet, Jeugdzorg) te realiseren, wat blijkt uit gemaakte werkafspraken.

Nee, slechts op een plek is zichtbaar geworden en uitgesproken dat de gemeente afstemming realiseert op aanpalende terreinen en sectoren¹⁴. Dit ondanks het feit dat de gemeente hiertoe wel ambities heeft geformuleerd in het Wmo-Beleidskader.

- e. De professionele en vrijwilligersorganisaties ervaren een regierol (op de eerder genoemde aspecten) van de gemeente, ook op die terreinen die voor de gemeente relatief nieuw zijn (voormalig AWBZ).

Nee. Een duidelijk voorbeeld daarvan is het zoeken van de gemeente naar hetgeen ze moet doen op het terrein van de mantelzorg. In Alkmaar is daar weinig specifieke aandacht voor omdat ze blijven vallen onder het kopje 'informele zorg en vrijwilligers'.

Samenvattend

In woorden is keurig opgeschreven dat de gemeente op het terrein van de Wmo de regierol heeft te vervullen en de wijze waarop daaraan invulling dient te worden gegeven. Dit is logisch gezien de complexe opgaven waar de stad voor gesteld staat en de keuze voor programmatisch werken. Om meerdere redenen komt deze regierol onvoldoende uit de verf. Het is een complex veld met soms zeer nieuwe thema's en onderwerpen voor de gemeente. Op sommige beleidsterreinen opereren veel partners. Daarnaast leidt de keuze om het Wmo-beleid vooral invulling te geven vanuit het zorgaspect met daarbij de energie die nodig was (en is) om de huishoudelijke hulp te organiseren, ertoe dat de andere beleidsterreinen relatief minder aandacht krijgen. Als dan ook ambtelijk en politiek-bestuurlijk hiervoor de prioritering ontbreekt, stagneert de ontwikkeling van de regierol in diepte en breedte in de praktijk. Symptomatisch hiervoor is de wijze waarop de discussie over de ketenregisseur is verlopen. De regierol is in de praktijk derhalve weinig doeltreffend en doelmatig.

5.2

STURINGSMOGELIJKHEDEN VAN DE GEMEENTERAAD

In deze paragraaf komt de zesde onderzoeksvraag aan de orde:

6. *Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad inzake de bevordering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Wmo-beleid van de gemeente Alkmaar en op welke wijze kan zij haar controlerende en kaderstellende rol in deze beter uitvoeren?*

5.2.1

Bevindingen

Behalve het vertegenwoordigen van de bevolking is de rol van een gemeenteraad om de grote lijnen (de kaders) voor het beleid van de gemeente vast te stellen en het controleren van de uitvoering van dat beleid op doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit wordt gedaan aan de hand van informatie die de raad van het college krijgt en vooral ook op basis van signalen en opvattingen die de raad vanuit de lokale

¹⁴ Op pagina 4 van het Beleidskader wordt vermeld dat jaarlijks – verplicht - schriftelijke samenwerkingsafspraken gemaakt moeten worden tussen de gemeente en de MEE-organisatie.

bevolking krijgt. Daarbij staan de raad de mogelijkheden open tot het initiëren van onderzoek of het stellen van (mondelinge en schriftelijke) vragen.

Aan de gemeenteraad van Alkmaar is in het Strategisch Beleidskader uit 2005 en door middel van een presentatie indertijd, een planning gepresenteerd van de invoering van de Wmo en is duidelijk gemaakt waarop de raad bij de ontwikkeling wordt *betrokken*. De gemeenteraad van Alkmaar heeft het Wmo Beleidskader op 3 april 2008 vastgesteld. Al eerder, op 25 september 2006, heeft de raad de 'Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Alkmaar' vastgesteld, waarin de raad de kaders voor (verlening van) maatschappelijke voorzieningen vaststelt. Tenslotte heeft het college in het 'Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Alkmaar' de omvang van de eigen bijdrage vastgesteld. De diverse programma's waarin de prestatievelen zijn ondergebracht, zijn óf ter kennisname (tweemaal) óf opiniërend (eenmaal) in de commissie gebracht. In februari 2009 is het 'Verbeterplan uitvoering Wmo' aan de raad gepresenteerd. De gemeenteraad heeft in het verleden amendementen gemaakt op het Strategisch Beleidskader en één motie aangenomen waarin hij de gevolgen van de aangekondigde AWBZ-pakketmaatregel wil laten onderzoeken.

In het gesprek met de huidige raadsleden (waarvan maar enkele het gehele traject rondom de invoering van de Wmo hebben meegemaakt) wordt gesteld dat aan de sturing door de raad - de invulling van de kaderstellende rol - weinig inhoud wordt gegeven buiten de formele stukken die ter goedkeuring worden voorgelegd. Als er al zaken betreffende de maatschappelijke ondersteuning aan de orde zijn, dan gaat het vaak om onderwerpen die in de actualiteit zijn of waarmee raadsleden geconfronteerd worden in de contacten met burgers. Opvallend is dat bij die contacten niet die horen met het Cliënten Platform. Dit Platform heeft geen directe contacten met de gemeenteraad. Ook niet toen de raad opdracht had gegeven tot het doen van onderzoek naar de gevolgen van de pakketmaatregel, waar het Cliënten Platform toen ook druk mee bezig was.

Wat betreft de controlefunctie wordt door de raadsleden een tekort aan informatie ervaren. De raad stuurt nu vooral op de uitgaven: blijven deze binnen de begroting? Dat hij daarin berust komt voort, zo stellen de raadsleden, uit het ontbreken van de benodigde kennis en het zeer grote vertrouwen dat men heeft in de wethouder ('gepassioneerd én detaillistisch'). Daarbij komt dat de Wmo nogal 'ad hoc' in de raad aan de orde komt en de bespreking dan veelal een vraag (raad) en antwoord (college) spel is. Er is geen ruimte voor een informele gedachtewisseling. Willen de raadsleden informatie dan wenden zij zich ook vaak tot de ambtelijke organisatie. Ook daarmee bestaat een goede verstandhouding. Ambtenaren zijn zeer welwillend in het beantwoorden van vragen. Instellingen en organisaties worden in deze niet geraadpleegd.

Voor de beoordeling van de uitvoering van het beleid is tevens een probleem dat de beoogde maatschappelijke effecten weinig tot niet benoemd zijn. Weliswaar zijn er twee prestatie-indicatoren in de programmabegroting geformuleerd, maar die

betreffen enkel de afhandeling van aanvragen tot indicatiestelling en die voor het verkrijgen van huishoudelijke hulp. Door de geïnterviewde ambtenaren wordt erkend dat de (SMART) formulering van beoogde maatschappelijke effecten onvoldoende is. Zij ervaren dit als ingewikkeld. Tegelijk ervaart de ambtelijke organisatie dat in de raad weinig eigen initiatief bestaat als het hierom gaat. Er is vanuit de raad meer aandacht voor incidenten, zo is de beleving. Het Cliënten Platform vraagt zich af of er bij de gemeente wel echt de behoefte is om te weten wat de uitkomsten van het gevoerde beleid zijn om daarop te sturen.

Opvallend is dat de programma's waarin de prestatievelden zijn ondergebracht (nog) niet formeel in de raad zijn gebracht en alleen in commissieverband zijn ingebracht. Daar waar de ambtenaren stellen dat in deze programma's de doelstellingen concreter en meer uitgewerkt zijn en dat hierop de monitoring ingericht gaat worden, was het voorstelbaar geweest - in het perspectief van de kaderstellende en controlerende rol van de raad - om deze vroegtijdig door de raad te laten vaststellen. Dat zal wellicht nog gebeuren, zo werd in het gesprek met de ambtenaren gezegd, maar alleen als in de ambtelijke organisatie helderheid is ontstaan of programmatisch werken in het kader van de Wmo wordt doorgezet in de komende jaren.

5.2.2 Analyse en tussenconclusies

Normen

- a. De gemeenteraad heeft het beleidsplan vastgesteld

Ja, het Wmo-Beleidskader 2008 - 2012 is vastgesteld op 3 april 2008. De programma's waarin de prestatievelden zijn ondergebracht en waarop gemonitord gaat worden, echter (nog) niet. In twee gevallen zijn de programma's ter kennisname gebracht aan de commissie en eenmaal is een programma opiniërend besproken.

- b. De gemeenteraad heeft een verordening individuele voorzieningen vastgesteld
Ja, de verordening is vastgesteld op 25 september 2006.

- c. De gemeenteraad heeft (eventueel) een eigen bijdrageregeling vastgesteld
Ja, de eigen bijdrageregeling is vastgesteld in het Besluit Maatschappelijke ondersteuning.

- d. De sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad zijn bij de totstandkoming (kaderstelling), de besluitvorming en de verantwoording (controleren) van het Wmo-beleid gedocumenteerd.

Ja, bij aanvang van de vormgeving van het Wmo-beleid is de raad geïnformeerd over de gang van het proces en zijn rol daarin. De raad heeft ingestemd met het Beleidskader waarin over sturingsmogelijkheden ook een en ander geformuleerd staat. Zoals de verplichting van de gemeente om zich jaarlijks aan de gemeenteraad en burgers vóór 1 juli te verantwoorden over de prestaties en de klanttevredenheid.

- e. De gemeenteraad ervaart voldoende sturingsmogelijkheden.
Nee, de raad constateert dat het niet in staat wordt gesteld tot sturen door het ontbreken van voldoende SMART geformuleerde doelstellingen en van informatie over het doelbereik. Overigens eist de raad daarin ook weinig op.
- f. De gemeenteraad maakt gebruik van de sturingsmogelijkheden.
Beperkt. Door het ontbreken van voldoende kennis en informatie kan de raad onvoldoende sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid van het Wmo-beleid. Incidenteel en ad hoc wordt gebruik gemaakt van bevoegdheden als het indienen van amendementen (Strategisch Beleidskader) en moties (pakketmaatregelen AWBZ).

Samenvattend

De gemeenteraad heeft diverse sturingsmogelijkheden inzake kaderstelling en de controle op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Wmo-beleid. De raad maakt daar onvoldoende gebruik van. Enerzijds omdat het beleid onvoldoende daarop is geformuleerd (het ontbreekt aan heldere en SMART geformuleerde beleidsdoelstellingen), anderzijds door gebrek aan kennis, een groot vertrouwen in het college en het ontbreken van een eigen wil daartoe.

De raad maakt maar beperkt gebruik van de mogelijkheden om zich te informeren over het Wmo-beleid. Weliswaar wordt de ambtelijke organisatie geraadpleegd, maar buiten contacten met individuele burgers wordt weinig kennis 'getrokken' uit instellingen in de stad en het Cliënten Platform.

De controlerende rol kan beter worden uitgevoerd door periodieke voortgangsrapportages ter beschikking te stellen waarin over de voortgang per doelstelling wordt gerapporteerd. De kaderstellende rol kan worden verbeterd door het voeren van een inhoudelijke discussie over de gewenste maatschappelijke effecten en een procedureafpraak dat ondanks politieke verschillen, doelstellingen SMART dienen te worden geformuleerd. Politieke verschillen van inzicht zouden niet moeten leiden tot vage doelstellingen waarin iedereen zich kan vinden.

6

BEVINDINGEN FINANCIËLE RISICO'S

In dit hoofdstuk worden de bevindingen voor de onderzoeksvragen over de kosten van de Wmo en de financiële risico's gepresenteerd (onderzoeksvraag 7 tot en met 11). Stilgestaan wordt bij de financiële risico's, het anticiperen op te verwachten kosten in de toekomst, criteria voor het putten uit de Wmo-reserve en het verschil tussen de begrote en de daadwerkelijke uitgaven.

6.1

FINANCIËLE RISICO'S EN KOSTEN WMO-BELEIDSKADER

In deze paragraaf komt de zevende onderzoeksvraag aan de orde:

7. *Wat zijn de financiële risico's en de (verwachte) kosten van de uitvoering van het Wmo-Beleidskader 2008-2012?*

6.1.1

Bevindingen

In het Wmo-Beleidskader 2008-2012 is in bijlage 3 het beschikbare Wmo-budget opgenomen. Er is geen sprake van een gestructureerde en gespecificeerde kosteninschatting bij elk van de doelstellingen en bijbehorende activiteiten uit het Beleidskader en de onderliggende programma's.

Tabel 6.1 Begroting Wmo beleid¹⁵

Jaar	Budget (in euro's)
2008	€ 8.299.000
2009	€ 8.646.000
2010	€ 8.993.000
2011	€ 8.993.000

Dit budget zo wordt vermeld, zal voor zo'n 80% ingezet gaan worden voor de financiering van de huishoudelijke hulp. Los van dit budget bestaat er nog het 'oude' Wvg-budget. Dit is niet opgenomen in dit Wmo budget. In het Beleidskader gaat het immers om het nieuwe beleid waarvoor apart middelen vanuit het Rijk beschikbaar worden gesteld. In de begroting 2010 worden voor de jaren tot en met 2012 de bedragen genoemd voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Onder het product 'Wet maatschappelijke ondersteuning' zijn daar met name de uitgaven opgenomen voor de huishoudelijke hulp en de 'oude' Wvg-voorzieningen.

¹⁵ Wmo-Beleidskader, p. 41.

Tabel 6.2 Begroting uitvoering Wmo¹⁶

Jaar	Budget (in euro's)
2010	€ 16.423.000
2011	€ 17.118.000
2012	€ 17.233.000

Daarnaast wordt in de programmabegroting 2011 ook nog het product 'maatschappelijke ondersteuning' vermeld, waar met name de maatschappelijke opvang en het terugdringen van huiselijk geweld in ondergebracht zijn. In het navolgende wordt daar niet op ingegaan maar wordt alleen ingezoomd op de individuele verstrekkingen zoals benoemd in het product 'Wet maatschappelijke ondersteuning'.

De belangrijkste financiële opgave voor de gemeente bij de invoering van de Wmo was het maken van een inschatting van de kosten die voortvloeien uit de hulp bij het huishouden. Aangezien bij het opstellen van de begroting voor 2008 daarvoor nog geen gegevens beschikbaar waren, zijn de verwachte kosten hiervan bij de vaststelling van het Wmo-Beleidskader niet in beeld gebracht. Voor de bepaling van het budget heeft de gemeente zich gebaseerd op de financiële bijdrage die zij van het Rijk zou krijgen. Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt voorts dat de gemeente daarna altijd heeft begroot op basis van de circulaire van het gemeentefonds. De verklaring hiervoor is gelegen in de grote onzekerheid van de toekomstige uitgaven. Niet alleen was er geen analysemateriaal voorhanden voor de begroting van 2007 maar ook niet voor die van 2008. Midden 2008 is intern een meerjarenprognose gemaakt waarin demografische ontwikkelingen en de uitkomsten van het omnibusonderzoek naar zelfredzaamheid (de potentiële vraag) zijn verwerkt, alsmede de verwachte ontwikkeling van prijzen en de verhouding tussen de typen hulp bij het huishouden¹⁷. In de bestuursrapportage van september 2008 is uitgebreid stilgestaan bij de actuele ontwikkelingen, deze spoorden namelijk niet meer met de meerjarenprognose van najaar 2007. Het aantal cliënten was sterk lager dan in de prognose. Als mogelijke oorzaken worden hiervoor geduid:

- Een feitelijke opschoning van het bestand door herindicering (inclusief verschuiving van uitgebreide naar eenvoudige type huishoudelijke verzorging);
- Het minder aantrekkelijk worden van het product vanwege het vragen van een hogere bijdrage;
- De negatieve publiciteit over het product in combinatie met de beperkte informatievoorziening vanuit de gemeente;
- De demografische groei (aantal ouderen) is lager dan gedacht.

¹⁶ Programmabegroting 2011, p. 59.

¹⁷ Er zijn meerdere typen hulp bij het huishouden, type 1 is eenvoudig (voornamelijk schoonmaken) en type 2 en 3 zijn uitgebreidere vormen van hulp bij het huishouden waarbij ook wordt ondersteund bij de organisatie van het huishouden.

In de bestuursrapportage van september 2009 wordt wederom een forse onderbesteding geconstateerd. In de managementrapportage van mei 2010 wordt geconstateerd dat het bereik van de huishoudelijke verzorging van het uitgebreide type (hh 3) lager is dan begroot. In de gesprekken met beleids- en uitvoeringsambtenaren wordt aangegeven dat niet zozeer groepen niet bereikt worden (het 'verbruik' van huishoudelijke hulp 1 en 2 spoort met landelijke cijfers), maar dat een grote groep mensen afhaakt door de hoge eigen bijdrage.

Zoals al gezegd blijkt uit de gesprekken met de financiële ambtenaren dat ondanks de prognoses die vanaf eind 2007 werden gemaakt op basis van ervaringscijfers met de hulp bij het huishouden, steeds maximaal begroot is op basis van de circulaires van het Rijk. Ook werden geen risico's gemeld omdat bleek dat het budget toch wel toereikend was. Overigens, zo werd van ambtelijke zijde medegedeeld, blijkt nu dat de uitgaven voor hulp bij het huishouden over de begroting 2010 heengaan onder andere door nacalculatie van voorgaande jaren als gevolg van achterstand in de factuurafhandeling bij de zorgaanbieders en stijgend gebruik van hulp bij het huishouden 2. Voor 2011 is de bedoeling dat realistisch begroot gaat worden.

Wat betreft de individuele voorzieningen uit de voormalige Wvg (hierbij gaat het om woningaanpassingen, rolstoelen en andere vervoermiddelen) wordt het budget tevoren technisch voor één jaar bepaald aan de hand van de formule 'uitgaven jaar t plus prijsaanpassing'. Het gaat dan enkel om de directe kosten dus niet de apparaatskosten. Naast deze prognose op basis van historie wordt besproken met de beleidsambtenaren wat de ontwikkelingen zijn die invloed kunnen hebben (moet er bijvoorbeeld opnieuw aanbesteed worden) op de omvang van het benodigde budget.

Er wordt aan risicobeheersing en controle wordt gedaan. Zo is voor de hulp bij het huishouden in 2007 een contractbeheer opgestart met behulp van een extern bureau, waardoor de gemaakte afspraken met leveranciers bewaakt kunnen worden. Ook is er in 2007 een gestructureerde organisatiebrede risicoanalyse uitgevoerd en zijn er interne steekproeven gedaan op de producten die de sector SoZaWe in het kader van de Wmo uitvoert. In 2009 is er door het team Interne Controle en Procesanalyse een onderzoek uitgevoerd naar de Wmo bij de sector Samenleving. Dit onderzoek betrof de rechtmatigheid van de verstrekte individuele voorzieningen.

Een belangrijke positieve ontwikkeling is dat er nu één budgethouder voor de gehele Wmo is, waardoor er daadwerkelijk gestuurd kan gaan worden.

6.1.2 Analyse en tussenconclusies

Normen

- a. De financiële risico's en de verwachte kosten zijn bij de vaststelling van het Wmo-Beleidskader in beeld gebracht met behulp van:
 - een inschatting in de tijd van het aantal gebruikers van voorzieningen gebaseerd op een nulmeting of ervaringscijfers;
 - een inschatting van het prijsniveau van voorzieningen en

- een inschatting van gevolgen van op handen zijnde wijzigingen in wet- en regelgeving.

Nee, dat is niet gebeurd bij de vaststelling van het Wmo-Beleidskader. De financiële risico's ten aanzien van de Wmo - en dan met name die betreffende de huishoudelijke ondersteuning - zijn niet door middel van een risicoanalyse gedocumenteerd, alleen globaal beschreven in 2007. Een nulmeting was niet voorhanden. Kosteninschattingen van op handen zijnde wijzigingen in wet- en regelgeving worden allereerst gedaan op veelal door het Rijk ter beschikking gestelde gegevens, waarna op basis van ervaringscijfers een reëel beeld wordt opgebouwd. Voor de overige doelstellingen van het Wmo-Beleidskader is geen gespecificeerde kosteninschatting gemaakt.

- b. Voor de financiële risico's zijn risicobeheersingsmaatregelen getroffen (zoals risicovermijding, -beperking, -deling en -aanvaarding)

Voor de hulp bij het huishouden is alleen door middel van contractbeheer een maatregel getroffen om de risico's te beheersen. Andere maatregelen zijn niet zichtbaar geworden in het onderzoek.

Samenvattend

Bij de komst van de Wmo konden geen goede prognoses gemaakt worden vanwege de onbekendheid met het verwachte gebruik van de hulp bij het huishouden. In 2008 kwamen de eerste goede inzichten van de kosten, desondanks is ook toen vastgehouden aan het budget dat vanuit het Rijk beschikbaar kwam voor de uitvoering van de Wmo, zelfs toen bleek dat er sprake was van forse onderbesteding. Er zijn dus analyses van de kostenontwikkeling, maar die hebben tot nu toe een zeer beperkt effect gehad op het vastgestelde budget. Voor het jaar 2011 komt daar verandering in. Met het beschikbaar zijn van de analyses van de kostenontwikkeling is ook materiaal voorhanden voor een inschatting van de financiële risico's, maar daar wordt tot op heden geen gebruik van gemaakt.

Er is geen sprake van een gestructureerde en gespecificeerde kosteninschatting bij elk van de doelstellingen en bijbehorende activiteiten uit het Beleidskader en de onderliggende programma's.

6.2 INZICHTELIJKHEID FINANCIËLE RISICO'S

In deze paragraaf komt de achtste onderzoeksvraag aan de orde:

- 8. *Op welke wijze zijn deze financiële risico's alsmede de dekking ervan inzichtelijk gemaakt door het college van B&W?*

6.2.1 Bevindingen

Ten tijde van de Beleidsnotitie (2007) is aangegeven dat het budget dat door het Rijk beschikbaar werd gesteld, ontoereikend was. Dit is ook duidelijk gemaakt aan de gemeenteraad. Dit werd als volgt verwoord: 'de ambitie overtreft de beschikbare middelen. Daarbij zijn er in de Wmo twee duidelijke financiële risico's te onderkennen, te weten:

- De hulp bij het huishouden;

- De (voormalige AWBZ-)subsidiereregelingen.

Deze verwachting kwam niet uit mede door extra uitkeringen vanuit het Gemeentefonds en lagere uitgaven aan de hulp bij het huishouden. Er zijn in 2007 geen maatregelen of alternatieven aangeboden om met de toen verwachte tekorten om te gaan. Daarnaast is de gemeenteraad geïnformeerd over de verlaging van de tarieven en de omslag van de eenvoudige (hulp bij het huishouden 1) en uitgebreide (hulp bij het huishouden 2) in de huishoudelijke hulp. Dit naar aanleiding van een evaluatie. De raad heeft in september 2009 gevraagd om een financiële risicoanalyse voor de Wmo, maar heeft deze tot op heden niet ontvangen.

Ondanks dat in 2007 twee financiële risico's zijn benoemd (de hulp bij het huishouden en de voormalige AWBZ-subsidiereregelingen) is in 2007 niet, maar ook niet in de daaropvolgende jaren een financiële risicoanalyse gemaakt. In de programmabegroting 2011 wordt in het hoofdstuk Weerstandsvermogen de Wmo niet opgevoerd als zijnde een risico.

Terugkijkend hadden volgens de ambtelijke organisatie de onzekerheden moeten vertaald worden in een risico. Tot nu toe zijn er geen problemen opgetreden omdat de uitgaven jaarlijks steeds lager waren dan geraamd. Met de bezuinigingen in het gemeentefonds op komst (nu geschat op 1 miljoen euro structureel voor de Wmo) wordt de druk om naar een andere wijze van begroten te gaan groter. De financieel-technische discussie is nu lopend binnen de ambtelijke organisatie om de Wmo-uitgaven onderdeel te maken van de producten in de begroting. Risico's worden dan niet meer afgedekt uit de reserve Wmo/Wvg maar uit de algemene reserve. Zo kan ook zichtbaar worden gemaakt bij bezuinigingen van het Rijk welke precieze consequenties dat heeft voor het weerstandsvermogen van de gemeente.

6.2.2 Analyse en tussenconclusies

Normen

a. De financiële risico's zijn door middel van een risicoanalyse gedocumenteerd. In de kadernota 'Bedrijfsvoering' van mei 2008 wordt gesteld dat gewerkt gaat worden aan verbreding van de risicoanalyses met niet-financiële risico's zoals juridische, organisatorische, veiligheid en imago risico's. 'Risicomanagement zal in de operationele, tactische en strategische bedrijfsvoering geïntegreerd worden'. In relatie tot de uitvoering van de Wmo is hierover niets aangetroffen. Dit is ook niet de focus van deze evaluatie geweest wat niet wegneemt dat dit wel heel relevant kan zijn. Risico's (in de vorm van verwachte tekorten) zijn wel in 2007 onderkend, maar niet uitgekomen. De daarna telkens terugkerende overschotten (minder uitgaven dan begroot) vormen ook geen prikkel om risico's in beeld te brengen. De aanstaande korting op het gemeentefonds is mogelijk een reden waarom dit in de nabije toekomst wel zal gebeuren.

- b. Er is sprake van een interne controle procedure die inzicht biedt in:
- het bereiken van de doelstellingen en de uitvoering en opvolging van beslissingen;
 - de naleving van wetten, besluiten en procedures;
 - de nauwkeurigheid, juistheid, volledigheid, tijdigheid en bruikbaarheid van de financiële en beheersinformatie;
 - de efficiëntie van de uitvoering en het efficiënt inzetten van de middelen.

De aangetroffen interne controle procedure bevat niet het inzicht in alle genoemde aspecten. De enige interne controleprocedure waarvan in de stukken en in de gesprekken gesproken wordt, richt zich voornamelijk op de rechtmatigheid van de uitvoering van de individuele Wmo-verstrekingen. Het doelbereik van het Wmo-Beleidskader en de efficiëntie van de uitvoering en de inzet van middelen zijn nog geen focus van de interne controleprocedure.

- c. De financiële risico's zijn voorzien van een dekking.

Er bestaat de Wmo/Wvg-reserve waaruit middelen onttrokken kunnen worden ter dekking van de niet begrote uitgave. In die zin is er een dekking, maar deze zijn niet gekoppeld aan in beeld gebrachte financiële risico's.

- d. De gemeenteraad is door het college van burgemeester en wethouders over mogelijke financiële risico's geïnformeerd.

Nee, de raad is hierover niet geïnformeerd, zelfs nadat zij hierom heeft gevraagd. Een verklaring hiervoor hebben we niet aangetroffen of gehoord.

Samenvattend

Financiële risico's zijn eenmalig inzichtelijk gemaakt door het college. In de Beleidsnotitie (2007) is een passage opgenomen over het ontoereikende budget dat het Rijk beschikbaar stelde. In latere jaren ontbreken risicoanalyses. De reserve Wmo/Wvg wordt gezien als mogelijkheid om niet begrote kosten af te dekken.

6.3

ANTICIPEREN OP KOSTEN

In deze paragraaf komt de negende onderzoeksvraag aan de orde:

9. *Anticipeert de gemeente Alkmaar in voldoende mate op die toekomstige kosten, bijvoorbeeld door financiële middelen in reserve beschikbaar te houden?*

6.3.1

Bevindingen

Het college heeft in september 2007 zicht gekregen op de gelden die de gemeente voor de Wmo vanuit het Rijk zou ontvangen. In het Beleidskader wordt enkel melding gemaakt van deze middelen.¹⁸ De afzonderlijke programmaplannen bevatten geen vooruitblik op de verwachte inkomsten en uitgaven.

¹⁸ zie bijlage 3.

Voor de Wvg (2007 - 2011) en Wmo-voorzieningen (2009 - 2013) zijn wel prognosemodellen gemaakt. Ook zijn in 2009 de kosten voor initiatieven inzake de uitvoering Wmo begroot.

De gemeente Alkmaar hanteert een Wmo/Wvg-reserve om te anticiperen op toekomstige kosten. Deze reserve bedraagt momenteel (2010) € 8,7 miljoen. In een notitie over de Wmo-reserve van het college aan de commissie Samenlevingszaken van september 2009 is kort weergegeven hoe de reserve is ontstaan en welke ontwikkelingen zich daarin hebben voorgedaan. De raad had hier naar aanleiding van een voorstel voor extra inzet van middelen voor de maatschappelijke opvang om gevraagd.

De oorsprong van de reserve is terug te vinden in de reserve Wvg (Wet voorziening gehandicapten). Bij de inwerkingtreding van de Wmo was de toegestane omvang van de reserve verhoogd van € 3,2 miljoen tot € 5 miljoen. Voor de groei van de reserve tot het huidige niveau (8,7 miljoen) wegens onderbenutting wordt in genoemde notitie een aantal factoren genoemd: (1) de prognose voor de individuele voorzieningen is hoger geweest dan de feitelijke besteding, (2) een lagere besteding aan hulp bij het huishouden (in de eerste jaren tot 2009 door een lager uurtarief en een terugloop van het aantal cliënten na herindicatie) en (3) de rijksoverheid die regelmatig extra gelden in het Gemeentefonds heeft gestort, waarvan de beleidsmatige vertaling niet in dat begrotingsjaar plaatsvond.

De wethouder voegt in het gevoerde gesprek hieraan toe dat tevens het aantal woningaanpassingen achterbleef én dat de suppletie vanuit de provincie wat betreft de Wmo-taxi ook hoger was dan verwacht. Volgens de wethouder moet die forse groei van de reserves wel tegen de achtergrond gezien worden van de overheveling van de huishoudelijke hulp vanuit de AWBZ naar de gemeente en het daarbij spelende gebrek aan gegevens. Het jaar 2007 was een overgangsjaar, waarbij vanuit het Zorgkantoor gegevens moesten komen, in 2008 werd ruimte gegeven om opnieuw te indiceren waarbij ook nog sprake was van verlenging van die periode van herindicering. Over 2009 werden effecten zichtbaar waarop nu pas kan worden ingespeeld.

Over de doorgroei van de reserve naar het niveau boven het vastgestelde plafond van vijf miljoen, is geen besluit in de gemeenteraad genomen.

In de Programmabegroting 2011 is een doorkijkje wat betreft de ontwikkeling van de reserve Wvg/Wmo gegeven. Het College merkt daarbij op (pagina 158) dat vooralsnog de lasten met betrekking tot de Wmo waarvoor nog geen dekking is gevonden, gedekt worden uit de reserve. Uiterlijk bij de begroting 2014 zal het college komen met een structurele oplossing.

Tabel 6.3 Reserve Wmo/Wvg¹⁹

Jaar	Reserve (in euro's) saldo per einde jaar
2010	€ 8.053.000
2011	€ 7.580.000
2012	€ 6.948.000
2013	€ 5.791.000
2014	€ 4.511.000

6.3.2 Analyse en tussenconclusies

Normen

- a. Voorafgaand aan de besluitvorming over het Beleidskader en vervolgens jaarlijks wordt een inschatting gemaakt van de verwachte inkomsten en uitgaven. Ja, maar daar valt wel wat op af te dingen. De gemaakte inschatting is gebaseerd op de te verwachten inkomsten vanuit het Gemeentefonds. Er is geen sprake van een direct op de doelstellingen uit het Beleidskader herleidbare inschatting van kosten. Voor de individuele hulp bij het huishouden) worden jaarlijks prognoses gemaakt, maar deze hebben geen effect op de hoogte van de begrote bedragen. De te verwachten inkomsten vanuit het Gemeentefonds zijn tot op heden leidend voor het vaststellen van de begroting en niet de prognoses van de uitgaven. De gemeentelijke inzet is dat dit per 2011 gaat veranderen.
- b. Op basis van deze inschatting is bepaald of en zo ja hoe aan risicomanagement wordt gedaan. Nee, er is geen sprake van onderbouwd risicomanagement. De relatieve 'luxé' van de structurele onderbenutting van het budget draagt bij aan het uitblijven daarvan.

Samenvattend

De gemeente Alkmaar anticipeert op de toekomstige kosten door een Wmo-reserve aan te houden. Bij de overgang van de Wvg-reserve naar de Wmo/Wvg-reserve is geen plafond vastgesteld. De gemeente heeft prognoses opgesteld wat betreft de ontwikkeling van de reserve in de komende jaren. Er is echter geen beargumenteerde keuze gemaakt voor de wijze van reserveren, dat is een mengeling van een handelswijze uit het verleden (Wvg) en de recente meevallers in de uitgaven. Van risicomanagement is geen sprake.

6.4 CRITERIA VOOR PUTTEN UIT DE WMO-RESERVE

In deze paragraaf komt de tiende onderzoeksvraag aan de orde:

10. *Welke criteria zijn gesteld voor het putten uit de Wmo-reserve en zijn deze criteria duidelijk en eenduidig?*

¹⁹ Programmabegroting 2011, p. 182.

6.4.1 Bevindingen

Er zijn geen criteria opgesteld voor het gebruik maken van de Wmo/Wvg-reserve. De raad heeft daar wel om gevraagd (in september 2009), maar daar tot op heden geen voorstel vanuit het college voor ontvangen. De volgende activiteiten en projecten zijn in het verleden uit deze reserve gefinancierd:

- Maatschappelijke opvang: Zwerfjongeren, Terugloop rijksvergoeding, Nachtopvang De Noord-Hollandse Opvang: €716.500;
- Helpende hand in de wijk, Centrum Jeugd en Gezin/buurtnetwerken en Ouder-Kindcentra: €216.000;
- Vernieuwing in het activiteiten aanbod bij de nota 'Ontmoeten en samenleven': €180.000;
- GAVO-project (geïntegreerd aanpakken van verslavingsproblematiek en overlast): €130.000.

Zowel door de financiële ambtenaren als door de wethouder is aangegeven dat er geen vastgelegde criteria bestaan voor het onttrekken van middelen aan de Wmo/Wvg reserve. Impliciet geldt in deze - zo stelt de wethouder - dat het om actuele ontwikkelingen gaat waar snel een oplossing voor gevonden dient te worden en dat raakvlak dient te bestaan met de Wmo.

Financiën die worden onttrokken aan de reserve worden als besluit voorgelegd aan de gemeenteraad²⁰. De wethouder heeft met het Cliënten Platform op 28 oktober 2009 een bestuurlijk overleg gehad over het onttrekken van middelen uit de Wmo/Wvg-reserve, maar dat heeft voornamelijk betrekking gehad op het voorstel voor de maatschappelijke opvang.

De raad volgt voorstellen voor aanwending van middelen vanuit de reserve kritisch, maar heeft naar eigen zeggen weinig inzicht in en grip op de noodzaak van de uitgaven. In het algemeen is daar de opvatting dat de Wmo dermate breed is dat veel voorstellen onder de noemer van de Wmo worden ingezet. Een toetsing door de raad van de voorstellen voor aanwending van middelen vanuit de reserve aan de doelstellingen uit het Beleidskader gebeurt niet.

6.4.2 Analyse en tussenconclusies

Normen

- a. Er zijn criteria opgesteld voor het gebruik maken van de Wmo-reserve en de algemene middelen

Nee, deze zijn er niet. Voorstellen worden wel voorzien van een motivatie die veelal de argumenten van snelheid en onontkoombaarheid bevatten.

²⁰ Bijvoorbeeld het besluit de Wmo-reserve gedeeltelijk aan te wenden, genomen op 10 december 2009.

b. De criteria zijn voor één uitleg vatbaar en als zodanig bekend binnen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie

Nee, er zijn geen criteria. Dit is één van de oorzaken waarom de raad voorstellen voor aanwending zeer kritisch volgt. De raad heeft ook verzocht om criteria, maar deze tot op heden niet gekregen.

c. De criteria zijn als zodanig toegepast in voorkomende gevallen

Nee, er zijn geen criteria benoemd.

d. De gemeenteraad is op de hoogte gebracht in voorkomende gevallen.

Ja, aan de raad worden de voorstellen over aanwending van middelen uit de reserve ter goedkeuring voorgelegd.

Samenvattend

Er zijn geen criteria gesteld voor het putten uit de Wmo/Wvg-reserve en de algemene middelen. Impliciete criteria zijn actualiteit en raakvlak met de Wmo. Deze zijn echter niet helder en eenduidig.

6.5

FINANCIËLE PROGNOSE EN DAADWERKELIJKE UITGAVE

In deze paragraaf komt de laatste onderzoeksvraag aan de orde:

11. *Was de prognose van de financiële uitgaven per doelgroep of soort voorziening conform de werkelijke uitgaven voor de jaren 2008 en 2009 en hoe worden eventuele verschillen verklaard?*

6.5.1

Bevindingen

De begrote en gerealiseerde uitgaven komen niet overeen, zowel in totaal als op specifiek onderscheiden posten. Zowel in de bestuursrapportage per 1 september 2008 als per 1 september 2009 doen zich verschillen voor. Bij de programmarekening 2008 doet zich een voordeel voor van € 2,1 miljoen en bij die van 2009 een van € 1,8 miljoen. Dit is 20 tot 25% van het totale budget.

De verschillen tussen de begrote en de gerealiseerde uitgaven worden verklaard en verantwoord in diverse bestuursrapportages en de programmarekening. Met name het lager aantal cliënten dat een beroep doet op de huishoudelijke verzorging zorgde in de afgelopen jaren voor lagere uitgaven. Uit onderstaande tabel blijkt dat in de jaren 2008 en 2009 steeds minder cliënten werden bereikt dan in de begroting werd verwacht,

Tabel 6.4 Overzicht bereik huishoudelijke verzorging (in cliënten hulp bij het huishouden 1 per maand)²¹

	Begroting 2008	Rekening 2008	Begroting 2009	Rekening 2009
Aantal	1.590	1.223	1.690	1.170

Er is geen sprake van actieve financiële beleidssturing vanuit de gemeentelijke organisatie. In de bestuursrapportage per 1 september 2009 (na ruim twee jaar uitvoering) wordt melding gemaakt van het feit dat het aantal cliënten dat een beroep doet op de huishoudelijke verzorging lager uitvalt²² én dat dit zich een jaar geleden ook al reeds aandienende. In februari 2009 is het Verbeterplan uitvoering Wmo opgesteld.

In de raad is het verschil tussen de begrote en gerealiseerde uitgaven jaarlijks een onderwerp van discussie. De raadsleden typeren hun optreden daarin als 'gemopper bij de bespreking van de jaarrekening waarna we weer overgaan tot de orde van de dag'. Naast de genoemde verklaringen door het college vermoedt een deel van de raad dat de toegang tot de voorzieningen te moeilijk en te streng is. Dit wordt gebaseerd op signalen die zij vanuit hun volksvertegenwoordigende rol ontvangen. De raad heeft het gevoel dat hij niet voldoende de vinger achter de onderbenutting van het budget krijgt. Er is een grote terughoudendheid bij de raad om de begroting neerwaarts bij te stellen vanuit de opvatting dat als je het overgebleven geld niet in de Wmo-reserve stopt, je de middelen kwijt raakt voor de Wmo.

Zoals al vermeld onder 6.1.1 is voor 2010 sprake van uitgaven voor hulp bij het huishouden die over de begroting van dit jaar heengaan.

6.5.2 Analyse en tussenconclusies

Normen

- a. De begrote en gerealiseerde uitgaven komen overeen, zowel in totaal als op specifiek onderscheiden posten.

Nee, de gerealiseerde uitgaven vallen in 2008 en 2009 structureel fors lager uit dan de begrote uitgaven, zo'n 20 - 25%. Dat betreft met name de uitgaven aan individuele verstrekkingen. Op de andere uitgavenposten zijn de verschillen tussen begroting en realisatie veel kleiner. In 2010 tekent zich hierin overigens een kentering in af.

²¹ Chronologisch overzicht meldingen Wmo d.d. 24 augustus 2010.

²² Begroot 2.819 cliënten, terwijl daadwerkelijk 2.168 een beroep doen op de huishoudelijke verzorging.

Tabel 6.5 Overzicht begroting en rekening betreffende het product Wmo (x €1000)

	Begroting 2007	Rekening 2007	Begroting 2008	Rekening 2008	Begroting 2009	Rekening 2009	Begroting 2010
Lasten	€ 12.110	€ 12.677	€ 14.112	€ 13.032	€ 14.883	€ 13.223	€ 14.848

- b. Verschillen tussen de begrote en de gerealiseerde uitgaven worden verklaard en verantwoord.

Ja, de verschillen worden verklaard, maar dit heeft geen gevolgen voor de begroting voor de komende jaren.

Samenvattend

De prognose van de financiële uitgaven per doelgroep of soort voorziening is niet conform de werkelijke uitgaven voor de jaren 2008 en 2009. Verschillen worden met name verklaard doordat er minder cliënten een beroep doen op de huishoudelijke verzorging dan verwacht. Er vindt op basis van de gerealiseerde uitgaven geen correctie plaats op de begrote uitgaven voor de daaropvolgende jaren.

7

CONCLUSIES

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies op basis van de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken. De centrale onderzoeksvraag beantwoorden we aan de hand van de onderzoeksvragen over (1) de kwaliteit van de beleidsvorming en het doel(groep)bereik, (2) de regierol en (3) de financiële sturing. Afgesloten wordt met een eindconclusie.

7.1

KWALITEIT VAN DE BELEIDSVORMING EN HET DOEL(GROEP)BEREIK

Het voldoen aan wettelijke vereisten

Het Wmo-Beleidskader 2008 – 2012 voldoet aan de meeste wettelijke vereisten. Er is een plan vastgesteld voor vier jaar, er heeft een gewaardeerde interactieve beleidsvorming plaatsgevonden, er worden tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd en de vragerskant is via het Cliënten Platform Wmo Alkmaar gewaarborgd. Een belangrijke tekortkoming (en wettelijke vereiste) in het Beleidskader is de beperkte concreetheid van de doelstellingen.

Aansluiting doelstellingen Wmo-Beleidskader op uitgangspunten en doelstellingen van de Wmo

De zeven doelstellingen uit het Beleidskader 2008 - 2012 sluiten inhoudelijk aan op de uitgangspunten en doelstellingen van de Wmo, ondanks dat de gemeente niet precies duidelijk maakt hoe de gemeentelijke doelstellingen corresponderen met de negen prestatievelden die door het Rijk zijn opgegeven. Inhoudelijk komen alle onderwerpen terug in het Beleidskader of de programma's. Om samenhang in het beleid te brengen heeft de gemeente gekozen voor het werken met drie programma's. Echter het werken met programma's is niet een doorslaand succes. De raad worstelt met de verbinding tussen prestatievelden en programma's en daarmee de status van de programma's; de programma's zijn ook niet vastgesteld door de raad. De ambtelijke organisatie heeft de cyclus van het programmatisch werken nog niet rond. Hier wrekt zich het feit dat het bereik van de doelstellingen in het Beleidskader (die ook terug te vinden zijn in de programma's) niet wordt gemeten en geregistreerd.

Mate van realisatie van beleidsvoornemens en bereik van doelgroepen in de uitvoering

Het doel(groep)bereik niet inzichtelijk. Er is geen periodieke één op één verantwoording waarin per doelstelling uit het Beleidskader de mate van realisatie wordt weergegeven. Daarom kunnen maar beperkt uitspraken worden gedaan over de mate van doel(groep)bereik. Er zijn alleen twee prestatie-indicatoren benoemd op de huishoudelijke hulp. De gemeenteraad vraagt niet naar doelbereik en stuurt met name op de financiën. De ambtelijke organisatie doet geen voorstellen voor het benoemen van indicatoren en het leveren van informatie voor het monitoren van het doelbereik.

Zeker nu de landelijke kanteling²³ onderdeel van beleid gaat worden en gemeenten meer inhoud zullen moeten geven aan de compensatieplicht is zicht op doelbereik en effect voor de burger essentieel.

7.2

DE REGIEROL

Wijze van uitvoering van de regierol

In woorden is keurig opgeschreven dat de gemeente op het terrein van de Wmo de regierol heeft te vervullen en de wijze waarop daaraan invulling dient te worden gegeven. De regierol is beschreven als ‘het voeren van de regie over de Wmo betekent initiatief nemen, faciliteren van ontwikkelingen en partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid’. Om meerdere redenen komt de beschreven en bedoelde regierol onvoldoende uit de verf. Het is een complex veld met soms zeer nieuwe thema’s en onderwerpen voor de gemeente. Op sommige beleidsterreinen opereren veel partners. Beide zaken waren vooraf bekend en verwacht had mogen worden dat de gemeente juist daarom veel energie zou inzetten om hier grip op te krijgen en sturing aan te geven. Daarnaast leidt de keuze om het Wmo-beleid vooral invulling te geven vanuit het zorgaspect met daarbij de energie die nodig was (en is) om de huishoudelijke hulp te organiseren, ertoe dat de andere beleidsterreinen relatief minder aandacht krijgen. Partners worden, naar eigen zeggen, weinig aangesproken op hun verantwoordelijkheden voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen. Doordat ambtelijk en politiek-bestuurlijk de inzet ontbreekt om de regierol adequaat te vervullen, stagneert de ontwikkeling daarvan in de diepte en de breedte. De regierol is in de praktijk derhalve weinig doeltreffend en doelmatig.

Sturing door de raad: kaderstellen en controleren

De raad wordt onvoldoende in positie gebracht om zijn rol te vervullen én maakt onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die de raad daartoe heeft. Enerzijds omdat het beleid onvoldoende daarop is geformuleerd (het ontbreekt nogal eens aan heldere en SMART geformuleerde beleidsdoelstellingen), anderzijds door gebrek aan kennis en het ontbreken van een eigen wil daartoe. De raad maakt maar beperkt gebruik van de mogelijkheden om zich te informeren over het Wmo-beleid. Weliswaar wordt de ambtelijke organisatie geraadpleegd zijn er contacten met individuele burgers, maar er wordt weinig kennis ‘getrokken’ uit instellingen in de stad en het Cliënten Platform. De controlerende rol kan beter worden uitgevoerd door periodieke voortgangsrapportages aan de raad ter beschikking te stellen, waarin over de voortgang per doelstelling wordt gerapporteerd, de huidige bestuurs- en managementrapportages voorzien hier niet in. De kaderstellende rol kan worden verbeterd door het voeren van een inhoudelijke discussie over de gewenste maatschappelijke effecten en een procedureafspraken dat ondanks politieke verschillen, doelstellingen SMART dienen te worden geformuleerd.

²³ Doel van het VNG-project ‘De Kanteling’ is om gemeenten te stimuleren de uitvoering van de compensatieplicht te wijzigen van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd, zodat mensen met een beperking betere kansen hebben om volwaardig mee te doen aan de samenleving.

7.3

DE FINANCIËLE STURING

Financiële risico's en verwachte kosten

De gemeente begrootte tot en met 2009 op basis van de uitkeringen vanuit het Gemeentefonds en niet op basis van realistische prognoses en gerealiseerde uitgaven. Bij de invoering van de Wmo konden geen goede prognoses gemaakt worden vanwege de onbekendheid met het verwachte gebruik van de hulp bij het huishouden. In 2008 kwamen de eerste goede inzichten in de kosten, desondanks is ook toen vastgehouden aan het budget dat vanuit het Rijk beschikbaar kwam voor de uitvoering van de Wmo, zelfs toen bleek dat er sprake was van forse onderbesteding. Er zijn dus analyses van de kostenontwikkeling, maar die hebben tot nu toe een zeer beperkt effect gehad op het vastgestelde budget. Voor het jaar 2011 komt daar verandering in.

Met het beschikbaar zijn van de analyses van de kostenontwikkeling is ook informatie voorhanden voor een inschatting van de financiële risico's, maar daar wordt tot op heden geen gebruik van gemaakt.

Er is geen sprake van een gestructureerde en gespecificeerde kosteninschatting bij elk van de doelstellingen en bijbehorende activiteiten uit het Beleidskader en de onderliggende programma's.

Inzichtelijkheid financiële risico's

Financiële risico's zijn eenmalig (in 2007) inzichtelijk gemaakt door het college. In de Beleidsnotitie (2007) is een passage opgenomen over het ontoereikende budget dat het Rijk beschikbaar stelde. In latere jaren ontbreken risicoanalyses. De reserve Wmo/Wvg wordt gezien als mogelijkheid om niet begrote kosten af te dekken. De vertaling van de ambities en doelstellingen in kosten vindt niet expliciet plaats. In het verlengde daarvan is ook geen sprake van een risicoanalyse en voorstellen voor de beheersing van de risico's. Van risicomanagement op het terrein van de Wmo is geen sprake.

Anticiperen op toekomstige kosten

De gemeente Alkmaar anticipeert op de toekomstige kosten door een Wmo/Wvg-reserve aan te houden. De gemeente heeft prognoses opgesteld wat betreft de ontwikkeling van de reserve in de komende jaren. Er is echter geen beargumenteerde keuze gemaakt voor de wijze van reserveren, dat is een mengeling van een handelwijze uit het verleden (Wvg) en de recente meevallers in de uitgaven.

Reservevorming en criteria voor aanwending daarvan

Er zijn geen criteria voor aanwending van middelen uit de reserve Wmo/Wvg. Dit leidde tot discussies in de raad over voorstellen voor aanwending van die reserve. Een oproep vanuit de raad aan het college om te komen tot een voorstel voor criteria voor aanwending, is vooralsnog niet beantwoord. Overigens is de raad altijd geïnformeerd over de aanwending van middelen uit de Wmo/Wvg-reserve. Na in 2009 daarom gevraagd te hebben wordt nu pas in de programmabegroting 2011 voor de raad geschetst hoe in de komende jaren met de reserve zal worden omgegaan.

Prognoses versus werkelijke uitgaven

Er was tot in 2010 sprake van een structurele onderbenutting van de middelen: zo'n 20 tot 25 procent van de begrote middelen werd niet besteed. Er zijn verklaringen voor de onderbenutting bekend, maar deze leidden niet tot aanpassingen in de begroting, het beleid of de uitvoering. Vanuit de raad wordt dit verklaard vanuit een angst om bij budgetverlaging de middelen voor de Wmo kwijt te raken. Voor raad, college en ambtelijke organisatie bleef het budget vanuit het Gemeentefonds leidend. Inmiddels beschikt de gemeente over prognoses, inzicht in de gerealiseerde uitgaven en verklaringen voor verschillen tussen begrote en gerealiseerde uitgaven, waarbij voor 2011 de verwachting is dat de gemeente realistisch gaat begroten.

7.4**EINDCONCLUSIE**

De sturingsmogelijkheden die het Beleidskader biedt, zijn beperkt. De beleidscyclus zoals beschreven in hoofdstuk 2, bestaande uit doelen, uitvoeringsstrategie, de uitvoering en de resultaten is niet sluitend. De doelstellingen zijn niet concreet geformuleerd en zijn daarom niet voldoende sturend in de uitvoering. De uitvoeringsstrategie, in casu de regierol, komt maar beperkt tot uitvoering. Het realiseren van de doelstellingen wordt slechts in beperkte mate gemonitord en beoordeeld. Het is daarom lastig een oordeel te vellen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het Wmo-beleid.

De sturing op de Wmo vanuit de raad is beperkt te noemen. Het college en de ambtelijke organisatie maken te weinig gebruik van aanwezige instrumenten om een adequate sturing op resultaat te kunnen geven. De regierol richting partners stagneert in de breedte en de diepte. De financiële sturing vraagt een aansluiting tussen gerealiseerd en te realiseren beleid en de beschikbare en benodigde middelen alsmede een goede inschatting van de risico's en de wijze waarop deze beheerst worden. Het uitsluitend sturen op hetgeen vanuit het Rijk aan middelen ter beschikking wordt gesteld, is een te magere invulling van de lokale beleidsvrijheid en – verantwoordelijkheid.

BIJLAGE 1: NORMENKADER

Onderzoeksvraag	Norm	Bron	Onderzoeksmethodiek
<i>Deelvragen met betrekking tot doel(groep)bereik en beleidsinhoud</i>			
1. Op welke punten voldoet het Wmo-Beleidskader 2008-2012 (al dan niet) aan de wettelijke vereisten?	• De gemeenteraad heeft voor een periode van ten hoogste vier jaren één of meer plannen vastgesteld die richting geven aan de door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders te nemen beslissingen betreffende maatschappelijke ondersteuning • In het beleidsplan wordt duidelijk wat de gemeentelijke doelstellingen zijn op de verschillende negen prestatievelden van maatschappelijke ondersteuning • De doelstellingen zijn SMART geformuleerd. • In het beleidsplan wordt duidelijk welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen • In het beleidsplan wordt duidelijk welke maatregelen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de maatschappelijke ondersteuning wordt uitgevoerd • In het beleidsplan wordt duidelijk welke maatregelen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders nemen om voor degene aan wie maatschappelijke ondersteuning wordt verleend, keuzevrijheid te bieden met betrekking tot de activiteiten van maatschappelijke ondersteuning; • Het college van burgemeester en wethouders heeft de burgers en belanghebbenden partijen van de gemeente bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning betrokken • Alvorens het beleidsplan wordt vastgesteld in de gemeenteraad, heeft het college van burgemeester en wethouders over het ontwerpplan advies aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning ingewonnen	• Wmo artikel 3, lid 1 en 2 • Wmo artikel 3, lid 4 onder a • Wmo artikel 3, lid 4 onder c • Wmo artikel 3, lid 4 onder d • Wmo artikel 3, lid 4 onder e • Wmo artikel 11, lid 1 • Wmo artikel 12, lid 1	• Documentstudie beleidsplan, afzonderlijke programma's en inspraakverslagen • Interviews onder raadsleden, Wmo-raad en maatschappelijke organisaties

Onderzoeksvraag	Norm	Bron	Onderzoeksmethodiek
2. In hoeverre sluiten de zeven doelstellingen uit het Wmo-Beleidskader 2008-2010 aan op de uitgangspunten en doelstellingen van de Wmo?	- In het beleidsplan wordt duidelijk wat de gemeentelijke doelstellingen zijn op de verschillende negen prestatievelen van maatschappelijke ondersteuning - In het beleidsplan wordt duidelijk hoe het samenhangende beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning zal worden uitgevoerd en welke acties in de door het plan bestreken periode zullen worden ondernomen - Er is sprake van een expliciet beschreven samenhang tussen het beleid op de verschillende prestatievelen.	- Wmo artikel 3, lid 4 onder a - Wmo artikel 3, lid 4 onder b	Documentstudie beleidsplan en afzonderlijke programma's
3. In hoeverre zijn de beleidsvoornemens uit het 'Wmo-Beleidskader 2008-2012' inmiddels gerealiseerd en welke eventuele knelpunten bestaan daarbij?	- Er zijn op basis van de SMART-doelstellingen indicatoren benoemd die inzicht geven in de geleverde prestaties en de effecten daarvan. - Het college van burgemeester en wethouders heeft jaarlijks vóór 1 juli de uitkomsten van onderzoek naar de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning over de uitvoering van de wet, gepubliceerd - De uitkomsten van het onderzoek zijn verkregen volgens een methode die na overleg met representatieve organisaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning tot stand is gekomen - De behaalde resultaten zijn overeenkomstig de doelstellingen. - Bij afwijkingen wordt een verklaring alsmede een voorstel voor verbetering van het doelbereik gegeven.	- Wmo artikel 9, lid 1 onder a - Wmo artikel 9, lid 1 onder a	- Documentstudie beleidsplan, voortgangsrapportages en andere evaluatie- en verantwoordingsdocumenten - Interviews met ambtenaren, Wmo-raad en maatschappelijke organisaties
4. In hoeverre en in welke mate bereikt de gemeente Alkmaar bij de uitvoering van de Wmo de door haar gedefinieerde doelgroepen?	- In het beleidsplan wordt duidelijk op welke wijze de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zich hebben vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen - De te bereiken doelgroepen zijn kwalitatief en kwantitatief gedefinieerd. - De gedefinieerde doelgroepen maken gebruik van hetgeen de gemeente hen in het kader van de Wmo aanbiedt. - De doelstellingen behorende bij de doelgroepen worden gerealiseerd. - Bij afwijkingen wordt een verklaring alsmede een voorstel voor verbetering van het doelbereik gegeven.	Wmo artikel 3, lid 4 onder f	- Documentstudie beleidsplan - Interviews onder ambtenaren, raadsleden en Wmo-raad

Onderzoeksvraag	Norm	Bron	Onderzoeksmethodiek
<i>Deelvragen met betrekking tot de gemeentelijke regierol</i>			
5. Op welke wijze wordt de regierol van de gemeente uitgevoerd en op welke punten is deze wijze doelmatig en doeltreffend?	- Het college van burgemeester en wethouders laat het verlenen van maatschappelijke ondersteuning zoveel mogelijk verrichten door derden - De regierol zoals door de gemeente omschreven, is vertaald in concrete acties en wel wat betreft: - Initiatief nemen - Faciliteren van ontwikkelingen - Partijen aanspreken op verantwoordelijkheid - Na instemming van de raad met het Beleidskader is er per thema, onder regie van de gemeente, nadere afspraken gemaakt over de uitvoering van de kernactiviteiten - Er is sprake van een regierol door de gemeente om de afstemming met aanpalende terreinen en sectoren (o.a. AWBZ, Zorgverzekeringswet, Jeugdzorg) te realiseren, wat blijkt uit gemaakte werkafspraken. - De professionele en vrijwilligersorganisaties ervaren een regierol (op de eerder genoemde aspecten) van de gemeente, ook op die terreinen die voor de gemeente relatief nieuw zijn (voormalig AWBZ).	- Wmo artikel 10, lid 1 - Wmo-Beleidskader 2008-2012, p.4 - Wmo-Beleidskader 2008-2012, p.4	- Documentstudie beleidsplan, notulen van gemaakte afspraken - Interviews onder ambtenaren en maatschappelijke organisaties
6. Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad inzake de bevordering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Wmo-beleid van de gemeente Alkmaar en op welke wijze kan zij haar controlerende en kaderstellende rol in deze beter uitvoeren?	- De gemeenteraad heeft het beleidsplan vastgesteld - De gemeenteraad heeft een verordening individuele voorzieningen vastgesteld - De gemeenteraad heeft (eventueel) een eigen bijdrageregeling vastgesteld - De sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad zijn bij de totstandkoming (kaderstelling), de besluitvorming en de verantwoording (controleren) van het Wmo-beleid gedocumenteerd. - De gemeenteraad ervaart voldoende sturingsmogelijkheden. - De gemeenteraad maakt gebruik van de sturingsmogelijkheden.	- Wmo artikel 3 - Wmo artikel 5 - Wmo artikel 15	- Documentstudie raadsbesluiten, beleidsplan, verordening en eigen bijdrageregeling - Interviews onder raadsleden

Onderzoeksvraag	Norm	Bron	Onderzoeksmethodiek
<i>Deelvragen met betrekking tot de financiële risico's</i>			
7. Wat zijn de financiële risico's en de (verwachte) kosten van de uitvoering van het Wmo-Beleidskader 2008-2012?	- De financiële risico's en de verwachte kosten zijn bij de vaststelling van het Wmo-Beleidskader in beeld gebracht met behulp van: - een inschatting in de tijd van aantal gebruikers van voorzieningen gebaseerd op een nulmeting of ervaringscijfers; - een inschatting van het prijsniveau van voorzieningen en - een inschatting van gevolgen van op handen zijnde wijzigingen in wet- en regelgeving - Voor de financiële risico's zijn risicobeheersingsmaatregelen getroffen (zoals risicovermijding, -beperking, -deling en -aanvaarding)		- Documentstudie van raadsbesluiten, programmabegroting, financiële paragraaf Wmo-Beleidskader en verantwoordingsrapportages. - Interviews met ambtenaren
8. Op welke wijze zijn deze financiële risico's alsmede de dekking ervan inzichtelijk gemaakt door het college van B&W?	- De financiële risico's zijn middels een risicoanalyse gedocumenteerd. - Er is sprake van een interne controle procedure die inzicht biedt in: - het bereiken van de doelstellingen en de uitvoering en opvolging van beslissingen; - de naleving van wetten, besluiten en procedures; - de nauwkeurigheid, juistheid, volledigheid, tijdigheid en bruikbaarheid van de financiële en beheersinformatie; - de efficiëntie van de uitvoering en het efficiënt inzetten van de middelen; - De financiële risico's zijn voorzien van een dekking. - De gemeenteraad is door het college van burgemeester en wethouders hierover geïnformeerd.		- Documentstudie van raadsbesluiten, programmabegroting, financiële paragraaf Wmo-Beleidskader en verantwoordingsrapportages. - Interviews met ambtenaren en raadsleden
9. Anticipeert de gemeente Alkmaar in voldoende mate op die toekomstige kosten, bijvoorbeeld door financiële middelen in reserve en beschikbaar te houden?	- Voorafgaand aan de besluitvorming over het Beleidskader en vervolgens jaarlijks wordt een inschatting gemaakt van de verwachte inkomsten en uitgaven. - Op basis van deze inschatting is bepaald of en zo ja hoe aan risicomanagement wordt gedaan.		- Documentstudie van raadsbesluiten, programmabegroting, financiële paragraaf Wmo-Beleidskader en verantwoordingsrapportages. - Interviews met ambtenaren

Onderzoeksvraag	Norm	Bron	Onderzoeksmethodiek
10. Welke criteria zijn gesteld voor het putten uit de Wmo-reserve en de algemene middelen en zijn deze criteria duidelijk en eenduidig?	• Er zijn criteria opgesteld voor het gebruik maken van de Wmo-reserve en de algemene middelen • De criteria zijn voor één uitleg vatbaar en als zodanig bekend binnen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie • De criteria zijn als zodanig toegepast in voorkomende gevallen • De gemeenteraad is op de hoogte gebracht in voorkomende gevallen		• Documentstudie van opgestelde criteria, programmabegroting, financiële paragraaf Wmo-Beleidskader en verantwoordingsrapportages. • Interviews met ambtenaren
11. Was de prognose van de financiële uitgaven per doelgroep of soort voorziening conform de werkelijke uitgaven voor de jaren 2008 en 2009 en hoe worden eventuele verschillen verklaard?	• De begrote en gerealiseerde uitgaven komen overeen, zowel in totaal als op specifiek onderscheiden posten. • Verschillen tussen de begrote en de gerealiseerde uitgaven worden verklaard en verantwoord.		• Documentstudie van opgesteld criteria, programmabegroting, financiële paragraaf Wmo-Beleidskader en verantwoordingsrapportages. • Interviews met ambtenaren

BIJLAGE 2: GESPREKSPARTNERS

Naam	Functie
De heer G.F. Prins	Programmacoördinator kwetsbare groepen gemeente Alkmaar
De heer J.H. Holman	Programmacoördinator actieve burgers, vitale wijken gemeente Alkmaar
De heer H.P. de Vries	Programmacoördinator opgroeien en opvoeden gemeente Alkmaar
De heer L. van Meene	Teamleider afdeling Financiën Samenleving gemeente Alkmaar
De heer H. Hofman	Medewerker afdeling Financiën Samenleving gemeente Alkmaar
De heer C.P. van der Gaag	Beleidsmedewerker sector Samenleving gemeente Alkmaar
Mevrouw L. Josée	Teamleider Wmo gemeente Alkmaar
De heer W.A.J. van Veen	Wethouder Wmo gemeente Alkmaar
De heer J. Mutters	Secretaris Cliënten Platform Wmo Alkmaar
De heer J. de Groot	Cliënten Platform Wmo Alkmaar
De heer H. Rood	Cliënten Platform Wmo Alkmaar
De heer C. van Leeuwen	Cliënten Platform Wmo Alkmaar
De heer C. Wiersma	Cliënten Platform Wmo Alkmaar
Mevrouw S. Prosper	Vrijwilligerscentrale Alkmaar
De heer W. Van Steenberghe	Opbelbus Alkmaar
Mevrouw A. Schipper	Stichting WonenPlus Noord-Holland
De heer P. Groot	Stichting WonenPlus Noord-Holland
De heer R.B. Jarjara	Stichting Platform Migranten en Gezondheid
Mevrouw T. Oud	Stichting Mantelzorgcentrum
Mevrouw M. Plantinga	Stichting Mantelzorgcentrum (mantelzorgmakelaar)
De heer F. Vendel	Ouderenwerk van De Wering
De heer J. Vuijster	Stichting Geriant
De heer E. Van Zoonen	MEE Noordwest-Holland
De heer F. McGonigle	Stichting Welzijnsbevordering Kern8
Mevrouw T. Kersten	Stichting Welzijnsbevordering Kern8
Mevrouw S. Amels	Aanloophuis De Steiger
De heer H. Uitenboggerd	Stichting Rode Kruis Alkmaar
Mevrouw N. Rietbroek	Actiezorg
Mevrouw T. Opdam-Pieterse	Raadslid namens de PvdA
Mevrouw C.E. Godrie	Raadslid namens OPA
Mevrouw S. Hashemi	Raadslid namens Groenlinks

Mevrouw Y. van den Brakel Visser	Raadslid namens het CDA
Mevrouw J.C. de Bont	Raadslid namens de VVD
Mevrouw M.B.A. Dekker	Raadslid namens de SP
De heer R.M. de Boer	Raadslid namens D66
Mevrouw S.C.G.M. den Dulk-Winder	Raadslid namens TON

BIJLAGE 3: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Alkmaar, 12 september 2006
Bestuursovereenkomst Regiotaxi Noord-Kennemerland 2010-2014, datum onbekend
Erik Braun (2006). WMO in de steigers, verantwoording. Zorg voor elkaar is het bindmiddel van de samenleving.
Gemeente Alkmaar (2004). Beleidsvisie mensen met een beperking 2004-2008. Evaluatie en maatregelen ter vergroting van hun mogelijkheden.
Gemeente Alkmaar (2005). Strategisch Beleidskader Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Meedoen en zorgen voor elkaar. Sector Maatschappelijke Ontwikkeling, december 2005
Gemeente Alkmaar (2005). Verder samenwerken aan een gezonde stad. Tweede Beleidsplan Lokaal gezondheidsbeleid 2006-2008. December 2005
Gemeente Alkmaar (2005). Visie Wonen, Welzijn en Zorg.
Gemeente Alkmaar (2006). Alkmaar. Samen werken aan vooruitgang. Coalitieprogramma 2006-2010.
Gemeente Alkmaar (2006). Alkmaar: Samen werken aan vooruitgang. Collegeprogramma 2006-2010 PvdA, VVD, CDA, GroenLinks
Gemeente Alkmaar (2006). Beleidsnotitie maatschappelijke ondersteuning 2007. Op weg naar een betrokken en solidaire samenleving. 14 november 2006
Gemeente Alkmaar (2006). Kadernota lokaal jeugdbeleid. Periode 2006 t/m 2009. Mei 2006
Gemeente Alkmaar (2006). Ontwerp-voortgangsrapportage beleidsvisie mensen met een beperking, 6 april 2006
Gemeente Alkmaar (2006). Programmabegroting 2007. Meerjarenraming 2008 t/m 2010. 5 september 2006
Gemeente Alkmaar (2006). Strategisch Beleidskader Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Meedoen en zorgen voor elkaar. Sector Maatschappelijke Ontwikkeling, februari 2006, gewijzigd n.a.v. amendement
Gemeente Alkmaar (2007). Beheersing kosten voorzieningen gehandicapten (Vg). Nota aan burgemeester en wethouders, 22 juni 2007
Gemeente Alkmaar (2007). Bestuursrapportage per 1 mei 2007
Gemeente Alkmaar (2007). Bestuursrapportage per 1 september 2007
Gemeente Alkmaar (2007). Inspraakreacties op: WMO-beleidsplan 2008-2012. Nieuwe verbindingen in wonen, welzijn en zorg. December 2007.
Gemeente Alkmaar (2007). Managementsrapportage per 1 mei 2007
Gemeente Alkmaar (2007). Managementsrapportage per 1 september 2007
Gemeente Alkmaar (2007). Memorandum evaluatie 1 kwartaal: uitvoering hulp bij het huishouden. 5 juni 2007
Gemeente Alkmaar (2007). Memorandum evaluatie 2e kwartaal: uitvoering hulp bij het huishouden. 5 november 2007
Gemeente Alkmaar (2007). Memorandum voortgang afspraken en procesaanpak Beleidsplan WMO 2008 - 2012. 28 februari 2007
Gemeente Alkmaar (2007). Programmabegroting 2008. Meerjarenraming 2009 t/m 2011. Datum onbekend

Gemeente Alkmaar (2007). WMO-beleidsplan 2008-2012. Nieuwe verbindingen in wonen, welzijn en zorg. Concept, augustus 2007.

Gemeente Alkmaar (2008). Bestuursrapportage per 1 mei 2008

Gemeente Alkmaar (2008). Bestuursrapportage per 1 september 2008

Gemeente Alkmaar (2008). Evaluatieverslag invoering Wet maatschappelijke ondersteuning 2007. September 2008

Gemeente Alkmaar (2008). Managementsrapportage per 1 mei 2008

Gemeente Alkmaar (2008). Managementsrapportage per 1 september 2008

Gemeente Alkmaar (2008). Memorandum tarieven hulp bij het huishouden. 20 juni 2008

Gemeente Alkmaar (2008). Programmabegroting 2009. Meerjarenraming 2010 t/m 2012. 1 oktober 2008

Gemeente Alkmaar (2008). Programmaplan Kwetsbaarheid Redzaamheid. Februari 2008

Gemeente Alkmaar (2008). Programmarekening 2007. April 2008

Gemeente Alkmaar (2008). WMO-Beleidskader 2008 - 2012. Nieuwe verbindingen in wonen, welzijn en zorg. Maart 2008

Gemeente Alkmaar (2009). Bestuursrapportage per 1 mei 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Managementsrapportage per 1 mei 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Memorandum: Continuering GAVO-project. 23 oktober 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Memorandum: Kosten initiatieven inzake de uitvoering WMO (eerste concept). 24 augustus 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Memorandum: Nota Wmo-reserve, Stedelijk Kompas. 29 september 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Memorandum: Stand van zaken Alfahulpen. 10 september 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Memorandum: Stand van zaken Hulp bij het huishouden. 6 juli 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Memorandum: Stand van zaken wetswijziging Wmo. 2 november 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Wmo-reserve. Nota aan burgemeester en wethouders, 3 september 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Ontmoeten en samenleven, een nieuwe visie op sociale culturele activiteiten en het sociaal cultureel werk. Oktober 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Plan van Aanpak Verbetering uitvoering WMO. Februari 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Programmabegroting 2010. Meerjarenraming 2011 t/m 2013. Datum onbekend

Gemeente Alkmaar (2009). Programmaplan Meedoen en Vrijtijdsbesteding. Resultatenrapportage 2008, maart 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Programmaplan Opvoeden en Opgroeien. Herziene versie, maart 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Programmaplan Opvoeden en Opgroeien. Resultatenrapportage 2008, datum onbekend

Gemeente Alkmaar (2009). Programmarekening 2008. April 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Regionale Wmo agenda 2009-2011. Speerpunten van beleid. 12 oktober 2009

Gemeente Alkmaar (2009). Voortgangsnotitie Stedelijk Kompas Alkmaar. Oktober 2009

Gemeente Alkmaar (2010). Alkmaar beweegt! Coalitieakkoord 2010-2014 van PvdA, D66, GroenLinks, VVD en CDA

Gemeente Alkmaar (2010). Alkmaar beweegt! Collegeprogramma 2010-2014

Gemeente Alkmaar (2010). Bestuursovereenkomst Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV) (OV-Taxi) Noord-Kennemerland. Nota aan burgemeester en wethouders, 9 juni 2010

Gemeente Alkmaar (2010). Aanpassingen podia in wijk- en buurtcentra. Nota aan burgemeester en wethouders, 17 februari 2010

Gemeente Alkmaar (2010). Aanpassingen podia in wijk- en buurtcentra. Raadsvoorstel, 1 april 2010

Gemeente Alkmaar (2010). Bestuursrapportage per 1 mei 2010

Gemeente Alkmaar (2010). Chronologisch overzicht meldingen over wmo (hhv). Mail van dinsdag 24 augustus 2010

Gemeente Alkmaar (2010). Onderzoek uitvoering Wet maatschappelijke ondersteuning bij de sector Samenleving, jaar 2009. 22 februari 2010

Gemeente Alkmaar (2010). Programmaplan Actieve burgers, vitale wijken. Concept, februari 2010

Gemeente Alkmaar (2010). Programmarekening 2009. Mei 2010

Gemeente Alkmaar (2010). Voorjaarsnota 2010-2013, datum onbekend

Gemeente Alkmaar (2010). Voorjaarsnota 2011-2014, mei 2010

Gemeente Alkmaar (2007). Informele zorg. Zorgen voor een ander! 20 november 2007

Gemeente Alkmaar. "Alkmaar Sportstad". Beleidskader Sport 2009 en verder. Datum onbekend

Gemeente Alkmaar (2009). Cultuur zonder grenzen. Cultuurnota 2009 en verder.... September 2009

Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Alkmaar, 12 september 2006

Verslag gemeenteraad, 10 en 14 december 2009

Verslag gemeenteraad, 14 januari 2010

Verslag gemeenteraad, 15 maart 2007

Verslag gemeenteraad, 25 september 2006

Verslag gemeenteraad, 27 februari 2006

Verslag gemeenteraad, 3 april 2008

Verslag gemeenteraad, 6 maart 2008

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 1 juni 2006

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 11 december 2007

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 11 en 13 maart 2008

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 11 september 2007

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 12 februari 2008

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 13 januari 2009

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 13 maart 2007

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 15 januari 2008

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 17 november 2009

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 19 januari 2010

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 2 februari 2006

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 21 september 2006

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 30 november 2006

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 6 april 2006

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 8 december 2009

Verslag raadscommissie Samenlevingszaken 6 april 2010

BIJLAGE 4: SMART - FORMULERING WMO-BELEIDSPLAN

Legenda:	
+	doelstelling is voldoende SMART geformuleerd
+/-	doelstelling is matig SMART geformuleerd
-	doelstelling is onvoldoende SMART geformuleerd

			Resultaat- verwachting					Prestaties				
Hoofdstuk 1: Gezondheid en preventie	Resultaatverwachting	Prestaties	S	M	A	R	T	S	M	A	R	T
Kernactiviteit 1: Onderlinge steun in sociale netwerken	Een representatieve hoeveelheid reacties (nader te bepalen) die de basis kunnen vormen voor eventuele aanpassingen in het beleidsplan.	Voorjaar 2009: Een beter zicht op het functioneren van de (basale) onderlinge steun (civiel sociëty).	-	+	+	-	-	-	-	-	-	+
Kernactiviteit 2: Bevorderen gezonde leefstijl ouderen / pilot vroegsignalering	Op basis van een pilot ontwikkelen van een structurele aanpak voor het bevorderen van een gezonde leefstijl onder ouderen.	Periode augustus 2008 - december 2009: 1. Themaweken in vier Alkmaarse wijken over preventie en gezondheid. Aanbod: een aantrekkelijke mix van voorlichting, informatie en advies over gezondheid; een gezondheids- en leefstijlcheck, voeding, veiligheid in en om het huis (valpreventie), vrijwilligerswerk, woningaanpassingen, erfrecht, mantelzorgondersteuning, etc. 2. Wijkgebonden spreekuren waar senioren terecht kunnen voor een gezondheidscheck, en waarbij ook aandacht besteed wordt aan sociale problemen zoals eenzaamheid, overbelasting door het verlenen van mantelzorg, etc. Organisatie: eenmaal in de vier weken in vier wijken.	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+
								+	+	+	+	+

			Resultaat- verwachting					Prestaties				
Hoofdstuk 1: Gezondheid en preventie	Resultaatverwachting	Prestaties	S	M	A	R	T	S	M	A	R	T
		3. Huisbezoeken voor risicogroepen. Outreachend huisbezoek om kwetsbare groep ouderen te bereiken.						+	+	+	-	+
								/				
								-				

			Resultaat- verwachting					Prestaties				
Hoofdstuk 1: Gezondheid en preventie	Resultaatverwachting	Prestaties	S	M	A	R	T	S	M	A	R	T
Kernactiviteit 3: Aanpak overgewicht onder volwassenen	Chronisch zieken hebben blijvend een actieve leefstijl en maken gebruik van reguliere sport- en beweegactiviteiten.	2008: Op basis van de evaluatie van de pilot 'Zorg voor bewegen' komt er een vervolg met minimaal 40 deelnemers. In 2009 nemen we een besluit over de stadsbrede invoering van deze aanpak en de omvang daarvan.	-	-	+	-	-	+	+	+	+	+
Kernactiviteit 4: Depressiepreventie	Eerdere onderkenning van (dreigende) depressiviteit en snellere en betere behandeling daarvan. Een daling van het aantal volwassenen met depressieve klachten van 14% in 2006 naar 11% in 2011.	Nader te bepalen op basis van het plan van aanpak depressiepreventie.	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-
Kernactiviteit 5: Goed toegankelijke huisartsenzorg	In iedere Alkmaarse wijk is voldoende huisartsenzorg beschikbaar, nu en in de toekomst.	In 2008 wordt voor het gebied Centrum / Zuid een toekomstbeeld huisartsenzorg tot 2015 opgesteld; Realisatie van een samenwerkingsovereenkomst en reserveren voldoende m2 voor eerstelijnszorg aan het Geert Groteplein (2008).	-	-	+	-	-	+	+	+	+	+
								+	+	+	+	+
								+	+	+	+	+

			Resultaat- verwachting					Prestaties				
Hoofdstuk 1: Gezondheid en preventie	Resultaatverwachting	Prestaties	S	M	A	R	T	S	M	A	R	T
		Realisatie Gezondheidscentrum in de Vroonermeer-Noord (2009 -2011). In 2009 is voor heel Alkmaar een toekomstbeeld huisartsenzorg tot 2015 bekend.						-	+	+	+	/
Kernactiviteit 6: Bevorderen gezondheid van Alkmaarders met een migrantenachtergrond	Alkmaarders met een migrantenachtergrond weten beter hoe zij hun eigen gezondheid en die van hun kinderen kunnen bevorderen en kunnen daarvoor een beroep doen op de geëigende hulpverlening. Meer gezonde levensjaren voor de Alkmaarders met een migrantenachtergrond.	Jaarlijks worden 50 - 75 voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd en minimaal 40 migranten begeleid/verwezen naar reguliere voorzieningen. Voor de moeilijk bereikbare groepen wordt de inzet van contactpersonen/intermediairs gestimuleerd. Op basis van een evaluatie eind 2008 nemen we een besluit over de voortzetting van Hayat en het Platform Migranten en Gezondheid.	+	-	+	-	-	+	+	+	+	+
								-	-	+	-	-
								+	+	+	+	+
											+	+

			Resultaat- verwachting					Prestaties				
Hoofdstuk 2: Informele zorg	Resultaatverwachting	Prestaties	S	M	A	R	T	S	M	A	R	T
Kernactiviteit 1 Versterking vraaggericht beleid en ondersteuning	Het bestaande aanbod in Alkmaar - met name het aanbod van 'Steunpunt Mantelzorg en vrijwillige thuishulp' en de Mantelzorgmakelaar - is uitgebreid naar specifieke doelgroepen.	1e helft 2008: Via mantelzorgpanels, fysiek en digitaal, wordt de problematiek van zwaar belaste mantelzorgers in beeld gebracht. 1e helft 2008: Inventarisatie GGZ en Geriant naar gewenst aanbod voor mantelzorgers die geconfronteerd worden met psychische problematiek. 1e helft 2008: Via een consultatieronde wordt problematiek van mantelzorgers tot 18 jaar in kaart gebracht. 2e helft 2008: Plan van aanpak uitbreiding en versterking ondersteuningsaanbod	+/-	+	+	+	-	+	+	+	-	+
								+	+	+	+/-	+
								+	+	+	-	+
								-	+	+	-	+

			Resultaat- verwachting					Prestaties				
Hoofdstuk 2: Informele zorg	Resultaatverwachting	Prestaties	S	M	A	R	T	S	M	A	R	T
Kernactiviteit 2: Verbreding bekendheid met ondersteuningsmogelijkheden	In 2010 weet 60 % van de bevolking dat mantelzorgers ondersteund kunnen worden bij het Steunpunt 'Mantelzorg en vrijwillige thuishulp'. Ook de term mantelzorger is bij hen bekend. Beroepskrachten in de zorg zijn goed op de hoogte en kunnen mantelzorgers goed verwijzen en toeleiden naar vormen van ondersteuning.	2008: De vervaardiging en uitvoering van een communicatieplan. Het uitbrengen van een nieuwe mantelzorggids in 2008 door het Steunpunt 'Mantelzorg en vrijwillige thuishulp'	+	+	+	-	+	-	+	-	+	+
Kernactiviteit 3: Respijtzorg	De groep (zeer) zwaar belaste mantelzorgers kan gebruik maken van een passend aanbod om even op adem te komen, zodat overbelasting kan worden voorkomen. De pilot moet uitwijzen of een dergelijke voorziening in Alkmaar financieel haalbaar is.	2008: Planontwikkeling. 2009 en 2010: Realisatie respijthuis Alkmaar.	-	-	+	-	-	-	-	-	-	+
Kernactiviteit 4: Persoonsgebonden budget voor mantelzorgers	Projectplan 'Invoering mantelzorg Pgb' waarbij het idee wordt uitgewerkt en de criteria worden opgesteld. Bij de uitwerking worden mantelzorgers betrokken.	Start pilot: 2009.	+/-	+	+	+	-	-	+	-	+	+
Kernactiviteit 5: Combinatie arbeid en mantelzorg	Mensen kunnen hun taak als mantelzorger combineren met arbeid (en/of uitkering).	2008: Inventarisatie van de wijze waarop in het huidige Wwb-beleid rekening wordt gehouden met mantelzorgers. Tevens wordt aangegeven op welke onderdelen dit kan worden verruimd en wat hiervan de (financiële) gevolgen zullen zijn.	+	-	+	-	-	+	+	+	+	+
Kernactiviteit 6 Subsidie- en productieafspraken op regionaal niveau	Eén herkenbaar aanspreekpunt voor mantelzorgers; het ondersteuningsaanbod is transparant en afgestemd op de (lokale) behoeften.	2008: Ontwikkelen van een productenboek 2008. 2009: Een (regionale) budgetregeling.	-	-	-	+	-	-	+	+	+	+

			Resultaat- verwachting					Prestaties				
Hoofdstuk 2: Informele zorg	Resultaatverwachting	Prestaties	S	M	A	R	T	S	M	A	R	T
Kernactiviteit 7: Faciliteren diverse vrijwilligersorganisaties	Behoud van vrijwilligers, waardoor onderlinge hulp gegarandeerd blijft.	Vrijwilligersorganisaties in staat stellen om in grote mate zelfstandig mensen te ondersteunen. Waar nodig de organisaties faciliteren door cursussen, etc.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kernactiviteit 8: Versterking afstemming / samenwerking vrijwilligerszorg	Nader te bepalen.	CVO geeft secretariële ondersteuning aan het Platform. Op verzoek van de samenwerkende organisaties bieden van maatwerkondersteuning (onderwerpen: werven en behouden van vrijwilligers; vrijwilligersbeleid; collectieve vrijwilligersverzekering, etc.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

			Resultaat- verwachting					Prestaties				
Hoofdstuk 3: Wonen- welzijn-zorg loket	Resultaatverwachting	Prestaties	S	M	A	R	T	S	M	A	R	T
Kernactiviteit 1: Het basis Wonen-welzijn- zorg loket	Alkmaarse burgers zijn op de hoogte van het zorg - en dienstenaanbod. Alkmaarse burgers maken een passende keuze uit het beschikbare aanbod.	1e helft 2008: Start van het centrale loket en de opbouw van een geëigend samenwerkingsverband.	-	-	+	-	-	-	+	+	-	+
Kernactiviteit 2: Het WWZ-loket verbreedt en verdiept	Nog nader te bepalen.	2009: Plan van aanpak.	-	-	-	-	-	-	+	-	+	+
Kernactiviteit 3 Vergroten kennis en gebruik van (maatschappelijke) diensten bij allochtone doelgroepen	Via een tweejarige stimuleringssubsidie voor de samenwerkende organisaties Mee, SKWO en RIMA voor de periode 2008 en 2009, wordt de doelgroep allochtone ouderen beter bereikt. Er is een significante toename van de bekendheid en het gebruik van ondersteunende voorzieningen en diensten bij allochtone ouderen.	2008: Plan van aanpak en start uitvoering. 2009: uitvoering en inbedding resultaten in het brede Wonenwelzijn-zorg loket.	+	+	+	-	+	-	+	+	+	+
								-	-	+	+/-	+

			Resultaat- verwachting					Prestaties				
Hoofdstuk 4: Wonen, welzijn en zorg in de wijk	Resultaatverwachting	Prestaties	S	M	A	R	T	S	M	A	R	T
Kernactiviteit 1: Zelfstandig wonen in de wijk	Er zijn in alle wijken voldoende (kleinschalige) woonvormen beschikbaar voor bijzondere doelgroepen.	Doorlopend periode 2008-2012: In de wijken Zuid, Oudorp, Overdie, Daalmeer/Koedijk en Centrum dienen er per wijk circa 75 extra plaatsen gerealiseerd te worden; Huiswaard rond de 30/40 extra plaatsen.	+	+	+	-	-	+	+	+	-	+
Kernactiviteit 2: Realiseren van drie Wonen-welzijn-zorgaccommodaties	Iedere wijk beschikt over een samenhangend, gebundeld zorg- en ondersteuningsaanbod	De Vleugels: Intentieovereenkomst in juni 2008. Geert Groteplein: Intentie- en samenwerkingsovereenkomst in 2008 (oplevering gepland in 2011). Daalmeer: Intentieovereenkomst: eerste helft 2008; indiening bouwaanvraag in 2008.	-	-	+	-	-	+	+	+	+	+
Kernactiviteit 3: Uitbreiding dienstenpakket in de wijk	In 2012 is er op stedelijk en wijkniveau een dienstenaanbod dat aansluit bij de groeiende vraag.	2008: Voorstel WonenPlus, met de nodige input van het SKWO, met betrekking tot de toekomst van WonenPlus, toegespitst op de relatie vraag-aanbod en de eventuele versterking van de spreekuurfunctie. 2009 en verder: Uitvoering voorstel 2008.	-	-	+	-	-	+/-	+	+	+	+
Kernactiviteit 5: Vergroten gebruik wijk- en buurtaccommodaties door bijzondere doelgroepen	Uitbreiding van het activiteitenaanbod voor kwetsbare groepen op een aantal, voor de doelgroep strategisch goed gelegen locaties. Uitbreiding vindt plaats op basis van enkele pilots.	2008: Plan van aanpak uitbreiding activiteitenaanbod Start 1e pilot	-	+	+	+	-	-	+	+	+	+

			Resultaat- verwachting					Prestaties				
Hoofdstuk 4: Wonen, welzijn en zorg in de wijk	Resultaatverwachting	Prestaties	S	M	A	R	T	S	M	A	R	T
		2009: Uitbreiding pilots. Evaluatie en inbedding van activiteitsaanbod in reguliere budgetafspraken.						-	+	+	-	+

			Resultaat- verwachting					Prestaties				
Hoofdstuk 5: Individuele voorzieningen	Resultaatverwachting	Prestaties	S	M	A	R	T	S	M	A	R	T
Kernactiviteit 1: Monitoring gevolgen herindicatie Huishoudelijke hulp voor kwetsbare groepen	Op basis van de resultaten van het onderzoek vindt waar nodig aanpassing plaats van de indicatiestelling.	Tweede kwartaal 2008: Opzet onderzoek gereed. Uitvoering onderzoek: Uiterlijk 2e helft 2008 (In verband met lopend onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering huishoudelijke hulp in het kader van de raamovereenkomst, is het niet gewenst om in dit onderzoek in de eerste helft 2008 uit te voeren.)	-	+	+	+	-	-	+	+	+	+
Kernactiviteit 2: Investeren in de kwaliteit van de dienstverlening	De hulpvrager ontvangt deskundige informatie en advies over de voorzieningen, zorg in natura en het persoonsgebonden budget. De integrale indicatiestelling geschiedt in samenhang met de AWBZ en door middel van een actieve verwijzing worden de voorliggende voorzieningen ten volle benut.	Medio 2008 is de scholing en training van de Wmo-consulenten afgerond en is er een geïntegreerd Wmo-team.	-	-	+	-	-	-	-	+	-	+
Kernactiviteit 3: Uitvoering huisbezoeken	Verrichten van huisbezoeken als het een (complexe) aanvraag voor een woonvoorziening of hulp bij het huishouden betreft, of als er meervoudige voorzieningen worden aangevraagd. De indicatiestelling vindt integraal plaats en de verstrekte voorziening is doeltreffend, doelmatig en afgestemd op de specifieke situatie van de cliënt.	Tijdens het derde kwartaal 2008 wordt een start gemaakt met de nieuwe manier van werken, waarbij huisbezoeken een meer centrale plaats innemen bij de indicatiestelling.	-	-	+	-	-	-	-	+	-	+
Kernactiviteit 4: Nieuwe aanbesteding Hulp bij het huishouden	Op basis van een nieuwe aanbesteding worden contracten afgesloten die aansluiten bij: - de (groeiende) vraag - kostenprognoses - kwalitatief goede zorg - mogelijkheid gebiedsgebonden aanbesteding.	2008: Start (regionale) projectgroep Aanbesteding. Offertetraject. 2009 en 2010: Uitvoering en monitoring nieuwe contracten.	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+
								+/-	+	+	+	+

			Resultaat- verwachting					Prestaties				
Hoofdstuk 6: Maatschappelijke opvang en zorg	Resultaatverwachting	Prestaties	S	M	A	R	T	S	M	A	R	T
Kernactiviteit 1: Stedelijk kompas	Alle daklozen in 2014 in traject. Voor minimaal 60% van de daklozen zijn huisvesting en dagbesteding geregeld in 2014. Dakloosheid als gevolg van detentie of afwenteling door instellingen komt (vrijwel) niet meer voor. In 2014 is overlastgevend gedrag van de doelgroep teruggebracht tot maximaal 70% van het niveau in 2007. Dakloosheid als gevolg van huisuitzetting daalt in 2011 tot minder dan 30% van in 2006.	Plan naar het ministerie VWS voor 1 april 2008. De problematiek van zwerfjongeren maakt onderdeel uit van dit kompas.	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+
Kernactiviteit 2: Aanpak huiselijk geweld	<i>Geen resultaatverwachting benoemd</i>	<i>Geen prestaties benoemd</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veranderopgave 1: Ouderenmishandeling	Ouderenmishandeling is bespreekbaar. Hulpverleners kunnen ouderen mishandeling signaleren en bijdrage aan de oplossing, al dan niet in ketenaanpak.	2008 en 2009: Een inventariserend onderzoek. 2009: Een plan van aanpak.	-	-	+	-	-	-	+	+	+	+
Veranderopgave 2: Implementatie wet tijdelijk huisverbod	Een ketenaanpak, die in staat is tot een effectieve uitvoering van de wet, zowel met betrekking de juridische aspecten alsook waar het gaat om snelle interventies vanuit de hulpverlening.	Een voorstel tot implementatie, inclusief inzet casemanager.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kernactiviteit 3: Regionale samenwerking	Melders van zorgwekkende situaties en betrokken cliënten zijn beter dan thans verzekerd van effectieve afhandeling. Centrumgemeente en regiogemeenten zijn in toenemende mate bekend met hun rollen en verantwoordelijkheden.	Samenwerking c.q. integratie van meldpunten in de regio: Nota en plan van aanpak in 2008, gericht op implementatie begin 2009. Oplossen van knelpunten in de ketenaanpak. In 2008 worden met ketenpartners harde afspraken gemaakt over opname en/of behandeling van OGGZ-cliënten en het	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+

			Resultaat- verwachting					Prestaties				
Hoofdstuk 6: Maatschappelijke opvang en zorg	Resultaatverwachting	Prestaties	S	M	A	R	T	S	M	A	R	T
		voorkomen van wachtlijsten. In 2008 wordt een begin gemaakt met de monitoring van de indicatoren die inzicht geven in aard en omvang van OGGZdoelgroep (actor: GGD). Een samenhangend regionaal preventieplan ter voorkoming van maatschappelijke uitval.										

			Resultaat- verwachting					Prestaties				
Hoofdstuk 7: Cliëntenparticipatie en Agenda 22	Resultaatverwachting	Prestaties	S	M	A	R	T	S	M	A	R	T
Kernactiviteit 1: Klantwaarderingsonderzoek	Het uitvoeren van een klantwaarderingsonderzoek 2008.	Een uitgevoerd klantwaarderingsonderzoek voorzien van aanbevelingen.	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-
Kernactiviteit 2: Agenda 22	De vervaardiging en uitvoering van een participatiemonitor mensen met een beperking.	Een uitgevoerde nulmeting op basis waarvan de ambitie voor de komende jaren geformuleerd wordt. Uitvoering van de participatiemonitor in 2009 en de jaren daarop volgend.	-	+	+	-	-	-	+	+	-	+



De voorzitter van de
Rekenkamercommissie Alkmaar

Uw kenmerk

Ons kenmerk
GPr/2010/wmo

Toestelnummer
5488106

Uw brief d.d.

15 november 2010

Behandeld door

G.F. Prins

Bijlagen

Onderwerp

Evaluatie WMO / reactie op concept rapport
"Iedereen moet kunnen meedoen"

Datum

29.11.2010

Geachte heer Appelman,

Graag maak ik gebruik van de geboden gelegenheid te reageren op "**Iedereen moet kunnen meedoen**" en mijn zienswijze op de weergave van de feiten in het concept rapport kenbaar te maken. In zijn algemeenheid zijn de stellers van het concept er goed in geslaagd de feiten te beschrijven en de gang van zaken met betrekking tot de totstandkoming en uitvoering van het beleid in beeld te brengen. Onderstaand kan ik me daarom beperken tot een aantal kanttekeningen.

Beleid en prestatievelden

Het rapport legt een aantal malen de relatie met de prestatievelden uit de wet. Het Alkmaars beleidskader 2008 – 2012 bestrijkt inderdaad niet alle prestatievelden. De prestatievelden 1 (leeftijd ca) en 2 (jeugd) zijn ondergebracht in andere beleidskaders. De vormgeving en inrichting van het beleid zijn gebaseerd op bewuste keuzes van de gemeente(raad).

Bij een evaluatie van het beleid over alle prestatievelden hadden de gemeentelijke beleidsinspanningen vanuit de andere, hiervoor genoemde terreinen betrokken kunnen worden.

Over prestatie-indicatoren

Wellicht is het een idee om het begrip prestatie-indicatoren nader te definiëren. Onderscheid kan bijvoorbeeld worden gemaakt tussen prestatie-indicatoren (meetbare output), resultaatindicatoren (wat is het voordeel van de prestaties voor de deelnemers, de klanten) en indicatoren, die iets zeggen over de maatschappelijke effecten (de bestuurlijke doelen). Hierbij is het ook interessant waar vooral de focus van de gemeenteraad en andere actoren zou moeten liggen.

Externe partners

Een aantal malen maakt het concept rapport melding van opvattingen van "externe partners", bijvoorbeeld over de positie van mantelzorg. Zo wordt in paragraaf 4.2.2. melding gemaakt van externe partners, die een concrete uitwerking op prestatieveld 4 (ondersteuning mantelzorg en vrijwilligers) missen. Wij zouden het op prijs stellen te weten wie per geval die externe partners zijn en welke concrete verbeteringsuggesties zij kunnen doen.

* bezoekeradres

MALLEGATSPLEIN 10

* postadres

POSTBUS 53

1800 BC ALKMAAR

* bank

BNG 28.50.27.581

* www.alkmaar.nl

* telefoon

(072) 548 88 88

* telefax

(072) 548 87 77

Vervolg brief d.d. 01.12.2010
(blz. 2)

Pagina 23 “Samenvattend”

Het rapport stelt nogal stellig het volgende: *“Echter, deze programma's zijn niet door de gemeenteraad vastgesteld en de programmatische aanpak heeft in de praktijk niet direct geleid tot een integrale, samenhangende aanpak”*.

Het zou naïef zijn te veronderstellen dat een programmatische aanpak **direct** kan leiden tot een **integrale samenhangende aanpak**. De stellers van het rapport zullen dat zo ook niet bedoeld hebben. Om dergelijke ambities waar te maken is immers meer nodig, gelet op het (vaak weerbarstige) netwerk waarin aan totstandkoming en uitvoering van beleid gewerkt wordt. Dus enige relativering is hier wel op zijn plaats. Maar bovendien: het programma Kwetsbaarheid/Redzaamheid is identiek aan het WMO beleidskader 2008 – 2012 en dat is dus wel degelijk door de raad vastgesteld.

Het concept rapport gaat niet in op de inhoudelijke overwegingen die hebben geleid tot de keuze voor de programma's. Deze zijn gebaseerd op een visie op het sociale domein, zoals verwoord in het rapport van de WRR *“De verzorgingsstaat herwogen”* uit 2006 (verzekeren, verheffen, verbinden en verzorgen). Het is de moeite waard in overweging te nemen in hoeverre een synchronisatie aangebracht moet of kan worden met de programmabegroting van de gemeente.

Overigens, het kan voor de lezer verwarrend zijn wanneer niet meteen helder is welke programma's bedoeld worden in de tekst: de programma's uit de programmabegroting of de programma's van het sociale domein.

SMART en “versmarten”

Een beleidsproces is ook nogal eens een zoek- en leerproces, waarbij werkendeweg de doelen en gewenste resultaten steeds concreter kunnen worden omschreven (“versmarten”). Dit zou een nuancering kunnen zijn op de veel geuite wens om zaken SMART te benoemen.

Pagina 27, paragraaf 4.4.1.

Het rapport doet het overleg met het WMO-Clëntenplatform tekort met de vermelding dat het “veelal casuïstiek betreft”. Dat geldt zowel voor het bestuurlijk voortgangsoverleg als voor het beleidsoverleg met het platform. Tijdens deze overleggen komen beleidsmatige thema's en ontwikkelingen aan de orde.

Pagina 33, 5.1.2. onder c

Het concept rapport constateert dat er geen afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van de kernactiviteiten. In deze conclusie herkennen wij ons niet. Zij vraagt om een nadere uitleg.

Pagina 43: over financiële risico-analyses

Er zijn uiteraard wel financiële prognoses gemaakt op de uitgaven, die voortvloeien uit de WMO. En met financiële prognoses worden ook risico's zichtbaar gemaakt. Zij hebben vooralsnog geen aanleiding gegeven hier een specifieke risico-analyse ten behoeve van de raad uit te destilleren. En overigens is het ons niet bekend dat de raad daarom na 2007 gevraagd heeft.

Pagina 43: over de financieel-technische discussie

Het concept rapport maakt gewag van de financieel technische discussie binnen de ambtelijke organisatie om de Wmo uitgaven deel uit te laten maken van de producten in de begroting. In wezen gaat het in deze discussie om de loskoppeling van het rijksbudget met de uitgaven van de gemeente op de prestatievelden.

Pagina 45: over de doorgroei van de reserve

Het vastgestelde plafond betrof oorspronkelijk de WVG. Op de WMO ontstond aanvankelijk een aparte reserve, gevoed met restant budgetten uit de jaren 2007-2009 en in 2009 samengevoegd tot een reserve Wmo. Vandaar dat er geen raadsbesluit is over het plafond.

Vervolg brief d.d. 01.12.2010
(blz. 3)

Conclusies en aanbevelingen

Het concept rapport bevat de nodige aangrijpingspunten voor de versterking van het beleid. Daarin ligt ook onze waardering voor de inhoud ervan. Tegelijk kunnen wij ons voorstellen dat SMART geformuleerde aanbevelingen, passend bij de rollen van de diverse betrokken actoren (raad, college, ambtenaren, instellingen) de impact van het rapport kunnen verhogen.

Hoogachtend,



M Stempfer,
Sectorhoofd Samenleving.

REACTIE B&A CONSULTING OP AMBTELIJKE WEDERHOOR

INLEIDING

Op 1 december 2010 ontving B&A Consulting van de Rekenkamercommissie Alkmaar het commentaar uit het ambtelijk wederhoor op het rapport “Iedereen moet kunnen meedoen, evaluatie Wmo-beleid Alkmaar”. In onderstaande tekst wordt telkens eerst verwezen naar de ambtelijke reactie. Vervolgens is een toelichting opgenomen op de verwerking van deze reactie.

Ambtelijke reactie

Beleid en prestatievelden

Het rapport legt een aantal malen de relatie met de prestatievelden uit de wet. Het Alkmaars beleidskader 2008 – 2012 bestrijkt inderdaad niet alle prestatievelden. De prestatievelden 1 (leefbaarheid ca) en 2 (jeugd) zijn ondergebracht in andere beleidskaders. De vormgeving en inrichting van het beleid zijn gebaseerd op bewuste keuzes van de gemeente(raad).

Bij een evaluatie van het beleid over alle prestatievelden hadden de gemeentelijke beleidsinspanningen vanuit de andere, hiervoor genoemde terreinen betrokken kunnen worden.

Toelichting van de onderzoekers

Het Beleidskader 2008-2012 is het vertrekpunt geweest van het onderzoek. Dit ook omdat dit het door de gemeenteraad vastgestelde kader is. In het rapport is meermaals verwezen naar het feit dat een bewuste keuze is gemaakt om bepaalde prestatievelden elders beleidsmatig te adresseren. Dit is door de onderzoekers genoteerd en in afstemming met de Rekenkamercommissie is besloten om alleen het Beleidskader als subject van onderzoek aan te houden. Dit met als reden om niet in een discussie te belanden welke andere beleidsplannen ook nog direct of indirect een relatie hebben met de Wmo.

Ambtelijke reactie

Over prestatie-indicatoren

Wellicht is het een idee om het begrip prestatie-indicatoren nader te definiëren. Onderscheid kan bijvoorbeeld worden gemaakt tussen prestatie-indicatoren (meetbare output), resultaatindicatoren (wat is het voordeel van de prestaties voor de deelnemers, de klanten) en indicatoren, die iets zeggen over de maatschappelijke effecten (de bestuurlijke doelen). Hierbij is het ook interessant waar vooral de focus van de gemeenteraad en andere actoren zou moeten liggen.

Toelichting van de onderzoekers

Bovengenoemde definiëring van prestatie-indicatoren was/is goed bruikbaar, zowel voor het huidige als het toekomstige Beleidskader. Wij stellen daarom voor dat het college daartoe met een voorstel aan de raad komt.

*Ambtelijke reactie***Externe partners**

Een aantal malen maakt het concept rapport melding van opvattingen van “externe partners”, bijvoorbeeld over de positie van mantelzorg. Zo wordt in paragraaf 4.2.2. melding gemaakt van externe partners, die een concrete uitwerking op prestatieveld 4 (ondersteuning mantelzorg en vrijwilligers) missen.

Wij zouden het op prijs stellen te weten wie per geval die externe partners zijn en welke concrete verbeteruggesties zij kunnen doen.

Toelichting van de onderzoekers

Alle externe partners die hebben deelgenomen aan het onderzoek hebben vooraf, zoals dat in dit type onderzoek gebruikelijk is, de verzekering gekregen dat hun opmerkingen anoniem (niet tot de persoon herleidbaar) worden verwerkt in de rapportage. Derhalve kunnen wij op dit verzoek niet ingaan.

*Ambtelijke reactie***Pagina 23 “Samenvattend”**

Het rapport stelt nogal stellig het volgende: *“Echter, deze programma’s zijn niet door de gemeenteraad vastgesteld en de programmatische aanpak heeft in de praktijk niet direct geleid tot een integrale, samenhangende aanpak”*.

Het zou naïef zijn te veronderstellen dat een programmatische aanpak **direct** kan leiden tot een **integrale samenhangende aanpak**. De stellers van het rapport zullen dat zo ook niet bedoeld hebben. Om dergelijke ambities waar te maken is immers meer nodig, gelet op het (vaak weerbarstige) netwerk waarin aan totstandkoming en uitvoering van beleid gewerkt wordt. Dus enige relativering is hier wel op zijn plaats. Maar bovendien: het programma Kwetsbaarheid/Redzaamheid is identiek aan het WMO beleidskader 2008 – 2012 en dat is dus wel degelijk door de raad vastgesteld.

Het concept rapport gaat niet in op de inhoudelijke overwegingen die hebben geleid tot de keuze voor de programma’s. Deze zijn gebaseerd op een visie op het sociale domein, zoals verwoord in het rapport van de WRR *“De verzorgingsstaat herwogen”* uit 2006 (verzekeren, verheffen, verbinden en verzorgen). Het is de moeite waard in overweging te nemen in hoeverre een synchronisatie aangebracht moet of kan worden met de programmabegroting van de gemeente.

Overigens, het kan voor de lezer verwarrend zijn wanneer niet meteen helder is welke programma’s bedoeld worden in de tekst: de programma’s uit de programmabegroting of de programma’s van het sociale domein.

Toelichting van de onderzoekers

Dat een programmatische aanpak niet direct leidt tot een integrale samenhangende aanpak is logisch. Wel kan worden verondersteld dat als de programma’s enige jaren lopen er inmiddels wel contouren en resultaten die duiden op een integrale aanpak zichtbaar zouden moeten zijn. Deze contouren en resultaten hebben we niet zichtbaar aangetroffen.

Het feit dat het programma Kwetsbaarheid/Redzaamheid identiek is aan het Wmo Beleidskader betekent niet dat dit in formele zin is vastgesteld door de raad. De inhoudelijke overwegingen om te kiezen voor programma's zijn niet expliciet benoemd, wel is aangegeven dat hiervoor bewust en beredeneerd is gekozen. Het punt dat gemaakt wordt in de rapportage is dat de status van het programmatisch werken in het sociale domein niet uitontwikkeld is, onduidelijk is voor de gemeenteraad en de status en het gebruik ervan ter discussie staat. De verwarring over de term programma's is begrijpelijk, in de tekst zal op de relevante plekken worden toegelicht om welke programma's het gaat.

Ambtelijke reactie

SMART en “versmarten”

Een beleidsproces is ook nogal eens een zoek- en leerproces, waarbij werkenderweg de doelen en gewenste resultaten steeds concreter kunnen worden omschreven (“versmarten”). Dit zou een nuancering kunnen zijn op de veel geuite wens om zaken SMART te benoemen.

Toelichting van de onderzoekers

Dat klopt, maar dat neemt niet weg dat de uitkomsten van het zoek- en leerproces ook in bijvoorbeeld een uitvoeringsplan worden vastgelegd. Het zoek- en leerproces dat kennelijk gaande is, is nog niet zichtbaar geworden in de aan ons ter beschikking gestelde documentatie.

Ambtelijke reactie

Pagina 27, paragraaf 4.4.1.

Het rapport doet het overleg met het WMO-Cliëntenplatform tekort met de vermelding dat het “veelal casuïstiek betreft”. Dat geldt zowel voor het bestuurlijk voortgangsoverleg als voor het beleidsoverleg met het platform. Tijdens deze overleggen komen beleidsmatige thema's en ontwikkelingen aan de orde.

Toelichting van de onderzoekers

Dit is een kwalificering die door meerdere respondenten in verschillende hoedanigheden is genoemd. Overigens is in de rapportage beschreven dat er sprake is van verschillende overlegvormen met verschillende doeleinden. Ook is beschreven dat de overleggen constructief zijn.

Ambtelijke reactie

Pagina 33, 5.1.2. onder c

Het concept rapport constateert dat er geen afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van de kernactiviteiten. In deze conclusie herkennen wij ons niet. Zij vraagt om een nadere uitleg.

Toelichting van de onderzoekers

De afspraken hebben wij niet teruggevonden in de aan ons ter beschikking gestelde documentatie. Bovendien geven externe partners aan dat de vertaling van gemeentelijke doelstellingen in prestaties die met hen worden afgesproken voor hen niet zichtbaar plaatsvindt.

*Ambtelijke reactie***Pagina 43: over financiële risico-analyses**

Er zijn uiteraard wel financiële prognoses gemaakt op de uitgaven, die voortvloeien uit de WMO. En met financiële prognoses worden ook risico's zichtbaar gemaakt. Zij hebben vooralsnog geen aanleiding gegeven hier een specifieke risico-analyse ten behoeve van de raad uit te destilleren. En overigens is het ons niet bekend dat de raad daarom na 2007 gevraagd heeft.

Toelichting van de onderzoekers

Allereerst is sprake van een actieve informatieplicht richting de raad. De raad zou er daarom niet om moeten hoeven vragen. Daarnaast is door de gesproken raadsleden aangegeven dat zij expliciet hebben verzocht om een risico-analyse in het licht van de ontwikkeling van criteria voor de Wmo-reserve. Een financiële prognose biedt daarnaast onvoldoende grond voor een risico-analyse.

*Ambtelijke reactie***Pagina 43: over de financieel-technische discussie**

Het concept rapport maakt gewag van de financieel technische discussie binnen de ambtelijke organisatie om de Wmo uitgaven deel uit te laten maken van de producten in de begroting. In wezen gaat het in deze discussie om de loskoppeling van het rijksbudget met de uitgaven van de gemeente op de prestatievelden.

Toelichting van de onderzoekers

Deze aanvulling zullen we toevoegen. En wel in de zin dat de gemeente voornemens is om op basis van de doelstellingen en bijbehorende activiteiten een inschatting te maken van de te verwachten kosten. Deze inschatting vormt de basis voor de begroting in plaats van de door het Rijk toegekende en geormerkte gelden.

*Ambtelijke reactie***Pagina 45: over de doorgroei van de reserve**

Het vastgestelde plafond betrof oorspronkelijk de WVG. Op de WMO ontstond aanvankelijk een aparte reserve, gevoed met restant budgetten uit de jaren 2007-2009 en in 2009 samengevoegd tot een reserve Wmo. Vandaar dat er geen raadsbesluit is over het plafond.

Toelichting van de onderzoekers

Deze aanvulling zullen wij opnemen. Daarbij blijft het overigens opmerkelijk dat de raad hierover geen expliciet besluit neemt, anders dan via het goedkeuren van de programmabegroting. Bijvoorbeeld door het vaststellen van een nota reserves, waarin ook een plafond voor de verschillende reserves wordt voorgesteld.

*Ambtelijke reactie***Conclusies en aanbevelingen**

Het concept rapport bevat de nodige aangrijpingspunten voor de versterking van het beleid. Daarin ligt ook onze waardering voor de inhoud ervan. Tegelijk kunnen wij ons voorstellen dat SMART geformuleerde aanbevelingen, passend bij de rollen van de diverse betrokken actoren (raad, college, ambtenaren, instellingen) de impact van het rapport kunnen verhogen.

Toelichting van de onderzoekers

Wij verwijzen hiervoor naar de aanbevelingen in de oplegnotitie van de rekenkamercommissie.



De voorzitter van de Rekenkamercommissie
de heer N.J.M. Appelman
Postbus 53
1800 BC ALKMAAR

Uw kenmerk
2010/030

Ons kenmerk

Toestelnummer
5488106

Uw brief d.d.
21 december 2010

Behandeld door
G.F. Prins

Bijlagen

Onderwerp
Evaluatie Wmo beleid

Datum
26.01.2011

Geachte heer Appelman,

Graag maken wij gebruik van de gelegenheid onze zienswijze kenbaar te maken op de conclusies van de Rekenkamercommissie, zoals neergelegd in het concept eindrapport, dat u ons bij brief van 21 december jongstleden toestuurde.

Enkele opmerkingen vooraf

Naar een kwaliteitsverbetering van het Wmo beleidskader

Het rapport en de daarop gebaseerde conclusies beschouwen wij als een waardevolle opmaat voor een verdere kwaliteitsverbetering van het Wmo beleidskader. Het SMART formuleren van de doelen en de versterking van de rol die de raad in het beleidsproces speelt, zijn daarbij belangwekkende uitgangspunten.

Externe partners

Enkele malen verwijst u in het concept eindrapport naar externe partners, een enkele keer met een citaat. Wij nemen daaruit mee dat het belangrijk is in de relatie met de betreffende instellingen heel helder te zijn over welke bijdrage wij van hen verwachten aan de effectuering van het integrale Wmo-beleid. Hierin past dat wij duidelijke afspraken maken over de doelen en gewenste resultaten en de (te subsidiëren) prestaties, die zij daarvoor leveren.

Dan de conclusies

U vraagt ons in feite of wij de conclusies delen, die u trekt uit het onderzoeksrapport van B&A Consulting. In een latere fase, nadat u het definitieve rapport hebt aangeboden, zal de raad van ons voorstellen tegemoet kunnen zien met aanbevelingen en maatregelen op basis van uw rapport. We beperken ons hieronder tot enkele suggesties en kanttekeningen.

SMART formuleringen en indicatoren

Smart geformuleerde doelstellingen en indicatoren zijn twee loten aan dezelfde stam. B&A Consulting stelt dat de definiëring van indicatoren naar prestaties (output van aanbieders), resultaten (het profijt dat de klant van de prestaties heeft) en effecten (het maatschappelijke resultaat) goed bruikbaar is. Wij kunnen ons voorstellen dat die differentiatie in uw conclusies geduid wordt, oftewel op welke indicatoren zou de raad moeten sturen.

* *bezoekadres*
MALLEGATSPLEIN 10
* *postadres*
POSTBUS 53
1800 BC ALKMAAR

* *bank*
BNG 28.50.27.581
* *www.alkmaar.nl*

* *telefoon*
14 072
* *telefax*
(072) 548 87 77



Vervolg brief d.d. 26.01.2011
(blz. 2)

Prestatievelden en programma's

U stelt dat de gemeente het zichzelf moeilijk heeft gemaakt door niet één op één de wettelijke prestatievelden te volgen. Hierdoor is volgens u het verband tussen de prestatievelden en programma's niet helder voor de raad. Nu u dit zo stelt, vragen wij ons af of deze onhelderheid niet veel eerder op een communicatieprobleem is terug te voeren. Wij neigen ernaar het zo op te vatten dat wij blijkbaar niet in staat zijn geweest de beleidspresentatie voldoende helder te maken. Het is goed hierbij in acht te nemen, dat de prestatievelden een breed terrein en vele doelgroepen omvatten, die moeilijk in onderlinge samenhang te beschouwen zijn. Wat zou bijvoorbeeld de relatie zijn tussen de ondersteuning van mantelzorgers (prestatieveld 4) en de opvang en hulp aan drugsverslaafde personen (prestatieveld 9). In een volgende versie van het beleidskader kunnen wij de prestatievelden meer nadrukkelijk met elkaar verbinden, opdat ook voor onze omgeving transparant is op welke wijze wij de prestaties zullen realiseren.

Al dan niet vastgestelde beleidskaders

Uw onderzoek heeft zich toegespitst op (de uitvoering van) het Wmo beleidskader 2008 – 2012. U stelt dat de programma's, waarin de thema's zijn ondergebracht, niet door de raad zijn vastgesteld. Wij willen dat bij deze nuanceren. Het programma "Kwetsbaarheid/Redzaamheid" is identiek aan het door de raad vastgestelde Wmo beleidskader 2001 – 2012. Het programma "Opvoeden en opgroeien" komt in sterke mate overeen met de kadernota lokaal jeugdbeleid, vastgesteld in de raad van 26 juni 2006. En van het programma "Meedoen en vrijetijd" (thans "Actieve burgers, vitale wijken") heeft de commissie in maart 2008 kennis genomen van de contouren en het licht op groen gezet voor verdere uitwerking. Donderdag 28 januari 2010 is die uitwerking aan de orde geweest in een conferentie waar ook de raad kennis heeft kunnen nemen van die uitwerking.

Gemeentelijke regie en de rol van de raad

U geeft aan dat de gemeentelijke regierol nauwelijks zichtbaar is, en daardoor niet doeltreffend lijkt. Hier vragen wij ons af of deze "onzichtbaarheid" niet mede veroorzaakt wordt doordat "regie" altijd maatwerk is. Soms is bij wijze van spreken een helder verhaal voldoende om een externe partner in beweging te krijgen, een andere keer is een intensief traject noodzakelijk om een gewenste verandering op gang te brengen. Vanwege dat gebrek aan eenduidigheid in regierollen is het dan ook niet zo gek, dat de raad onvoldoende beeld van de regierol van de gemeente heeft. Misschien dat deze nuancering u aanleiding kan geven deze conclusie nog wat te verbijzonderen.

De raad geeft nauwelijks invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol. U concludeert dat dit komt door een tekort aan informatie en gebrek aan relevante kennis. In het rapport van B&A lezen wij ook dat er ook nog andere factoren in het spel zijn. Zie pagina 37 van het rapport.

Financiële risico's

In feite constateren wij dat er in de jaren tot en met 2010 geen sprake was van financiële risico's als het gaat om de Wmo-uitgaven in engere zin, gelet ook op de disproportionele groei van de Wmo reserve. Inzake de WVG-reserve is er ons inziens altijd een goede risicomonitoring geweest. Met de introductie van de Wmo is er echter na 1 januari 2007 een aanzienlijke verbreding opgetreden. In de uitvoering van de 9 prestatievelden van de Wmo gaan veel meer middelen om, die voor een belangrijk deel afkomstig zijn van het rijk. De risico's rondom de Wmo hangen hierdoor ook meer dan in het verleden nadrukkelijk samen met risico's in het rijksbeleid. Denkt u hierbij bijvoorbeeld aan de rijksmiddelen voor vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en OGGZ. In 2011 bespaart het rijk bijvoorbeeld ruim € 1 miljoen op de component WMO (Wmo middelen in engere zin) en de verevening van de rijksbijdrage voor de maatschappelijke opvang levert voor Alkmaar een aanzienlijk nadeel op.

Risicomanagement behelst meer dan alleen maar de financiële middelen, maar bestrijkt ook (on-)zekerheden in het beleid en de mate waarin we als gemeentelijk regisseur samen met onze partners doelen willen bereiken. Risicomanagement is dan ook niet een eigenstandige naar binnen gerichte aandacht op gemeentelijk handelen, maar trekt samen op met externe partners. In wederzijdse afhankelijkheid is het noodzaak risico's met elkaar onder ogen te zien en te delen.



Vervolg brief d.d. 26.01.2011
(blz. 3)

Risicomanagement zal de komende jaren een prominente rol moeten gaan spelen. We staan aan de vooravond van een ingrijpende bezuinigingsoperatie waarin het zicht op de gewenste doelen en de daarvoor benodigde middelen niet mag vertroebelen. In die zin is het essentieel daarover ook heldere afspraken met de raad te maken.

Hoogachtend,
Het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar,


P.M. Bruinooge, burgemeester


Drs. J.C.M. Cox, secretaris



Het college van burgemeester en wethouders
gemeente Alkmaar
Postbus 53
1800 BC ALKMAAR

Rekenkamercommissie

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2011/002

Toestelnummer
072-5489342

Uw brief d.d.
26.01.2011

Behandeld door
Q.H.J.M. van Ojen

Bijlagen

Onderwerp
Reactie op bestuurlijk wederhoor rapport
'Iedereen moet kunnen meedoen, evaluatie
Wmo-beleid in Alkmaar'

Datum
07.02.2011

Geacht college,

Hartelijk dank voor uw reactie op onze evaluatie 'Iedereen moet kunnen meedoen, evaluatie Wmo-beleid Alkmaar'. Hierin zien we geen aanleiding om het rapport aan te passen. De rekenkamercommissie zal uw reactie als bijlage bij het rapport voegen om zodoende de verdere discussie tussen u en de raad te stimuleren.

Het doet ons plezier te constateren dat u in uw reactie aankondigt met voorstellen richting de raad te zullen komen met maatregelen die zijn gebaseerd op het rapport. Met het rapport hopen we immers een nuttige bijdrage te leveren niet alleen aan een verdere kwaliteitsverbetering van het Wmo Beleidskader en de kwaliteit van de uitvoering ervan, maar bovenal aan de versterking van de rol van de raad. Met dit rapport in de hand is de raad ons inziens beter in staat accenten te verschuiven en beter te sturen op nadere invulling van het Wmo-beleid.

De rekenkamercommissie zal aanbevelingen voor de raad formuleren en deze eveneens aan genoemd rapport toevoegen. Met onze aanbevelingen willen we de dialoog tussen u en de raad bevorderen. Het geheel wordt vervolgens op 1 maart 2011 aan de raad aangeboden.

* *bezoekadres*
LANGESTRAAT 97
* *postadres*
POSTBUS 53
1800 BC ALKMAAR

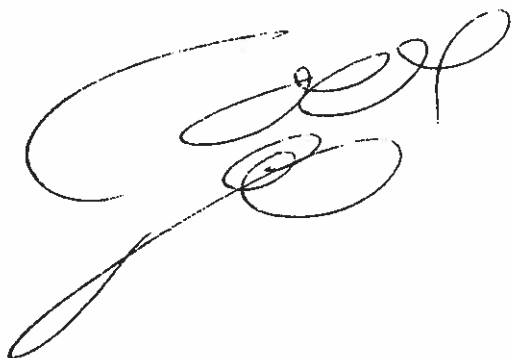
* *bank*
POSTBANK 116121
BNG 28.50.00.179

* *telefoon*
(072) 548 88 88
* *telefax*
(072) 548 87 77

Vervolg brief d.d. 07.02.2011
(blz. 2)

De rekenkamercommissie is voornemens de mate en aard van de uitvoering van de aanbevelingen in 2012 te evalueren.

Hoogachtend,
namens de rekenkamercommissie,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long, sweeping underline.

N.J.M. Appelman,
voorzitter