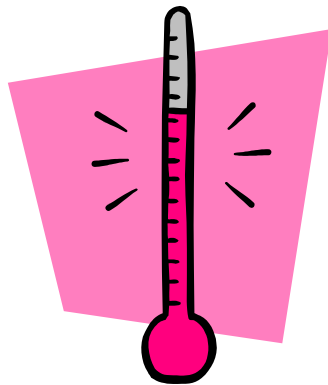


# Wmo gRaadmeter Soest

Doorlichting Wmo van de rekenkamercommissie van de Gemeente  
Soest



13 februari 2008  
in samenwerking met  
WMO Adviesgroep

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1. Aanleiding .....	1
1.2. Van Wmo gRaadmeter naar Wmo RaadWeter .....	1
1.3. Opzet document.....	1
<b>2. Referentiemodel</b> .....	<b>2</b>
2.1. Vraagstelling doorlichting .....	2
2.2. Onderdelen referentiemodel.....	2
2.3. Meten en Weten.....	2
<b>3. Invoering Wmo Soest</b> .....	<b>4</b>
3.1. Mijlpalen .....	4
3.2. Bevindingen .....	4
3.2.1. Kader Soest.....	4
3.2.2. Voorzieningen .....	7
3.2.3. Hulp bij het huishouden.....	9
3.2.4. Persoonsgebonden budget .....	9
3.2.5. Loket Wmo.....	10
3.2.6. Burgerparticipatie.....	10
3.2.7. Communicatie.....	10
3.2.8. Financiën .....	10
3.2.9. Beleidsplan.....	11
<b>4. Betrokkenheid gemeenteraad Soest</b> .....	<b>13</b>
4.1. Inleiding .....	13
4.2. Bevindingen .....	13
4.2.1. Dualisme in gemeentelijk bestel .....	13
4.2.2. Actieve rol College.....	13
4.2.3. Rol Raad .....	13
4.2.4. Momenten inbreng.....	14
4.2.5. Informatievoorziening .....	14
<b>5. Conclusies</b> .....	<b>15</b>

## Bijlage:

- Toelichting referentiemodel

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. De rekenkamercommissie Soest heeft in overleg met de gemeenteraad het initiatief genomen voor het uitvoeren van een doorlichting van het implementatieproces Wmo binnen de gemeente Soest.

De focus ligt op het faciliteren van de gemeenteraad bij de invoering van de Wmo. De doorlichting heeft als doelstelling de gemeenteraad attent te maken op (additionele) mogelijkheden om het invoeringsproces Wmo op hoofdlijnen te kunnen sturen en controleren. De rekenkamercommissie beoogt hiervoor een handreiking aan de gemeenteraad op te stellen.

De rekenkamercommissie Soest heeft zich bij de doorlichting en het opstellen van de handreiking laten ondersteunen door de WMO Adviesgroep.

## 1.2. Van Wmo gRaadmeter naar Wmo RaadWeter

In de doorlichting wordt aan de hand van een aantal meetpunten teruggekeken naar de invoering en uitvoering van de Wmo binnen de gemeente Soest en de betrokkenheid van de gemeenteraad daarbij. Daarmee heeft de doorlichting het karakter van een graadmeter.

Dit vormt de opmaat voor de handreiking aan de gemeenteraad in Soest voor het verder invulling geven aan haar betrokkenheid bij de Wmo: de Wmo RaadWeter.

## 1.3. Opzet document

Dit document bevat de resultaten van de doorlichting. Hoofdstuk 2 beschrijft het referentiemodel dat gebruikt is in de doorlichting en dat de basis vormt voor het presenteren van de resultaten. Hoofdstuk 3 gaat in op de invoering van de Wmo in Soest tot op heden en de voorziene stappen in de nabije toekomst. Hoofdstuk 4 rapporteert over de betrokkenheid van de gemeenteraad. Hoofdstuk 5 geeft de uit de analyse resulterende conclusies weer.

## 2. Referentiemodel

Dit hoofdstuk beschrijft het referentiemodel dat is gehanteerd in de doorlichting. Het model benoemt de onderwerpen die van belang zijn voor het beoordelen van de invoering van de Wmo in Soest en de betrokkenheid van de gemeenteraad.

### 2.1. Vraagstelling doorlichting

Primaire vragen van de rekenkamercommissie voor de doorlichting zijn:

1. Hoe verloopt de Wmo in Soest op basis van 'de aanzet voor een visiedocument Wmo (aug. 2005)'?
2. Waar moet de raad bij de vervolgstappen rekening mee houden?

### 2.2. Onderdelen referentiemodel

Het referentiemodel benoemt de belangrijkste thema's die bij de voorbereiding, invoering en uitvoering van de Wmo van belang zijn. De thema's zijn ontleend aan de algemene procesgang van de Wmo. De onderliggende landelijke ervaringen en te onderscheiden varianten vormen het referentiepunt voor de doorlichting in Soest.

De daaropvolgende analyse gaat in op de uitwerking voor Soest. Specifiek onderdeel vormt de betrokkenheid van de gemeenteraad in Soest bij de verschillende thema's. Onderstaand is het referentiemodel afgebeeld. Bijlage 1 bevat een toelichting op de thema's.

### 2.3. Meten en Weten

De doorlichting van de Wmo in Soest is op hoofdlijnen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling de invoering en uitvoering van de Wmo in Soest tot in detail te evalueren. De aandacht gaat met name uit naar de betrokkenheid van de Raad bij de Wmo en daarbij relevante thema's.

Gegevens over Soest zijn ontleend aan schriftelijke documenten (zie overzicht paragraaf 3.1) en gesprekken met ambtenaren (mw. E. Hamaker, projectleider Wmo; mw. A. Huijberts, medewerkster financiën) en een delegatie van de gemeenteraad van de gemeente Soest.

Het leren van ervaringen uit het verleden biedt aanknopingspunten voor de toekomst.

## Wmo-kader algemeen

- Uitgangspunten wet
- Doel wet
- Bestuurlijke verantwoordelijkheden
- Verhouding College-Raad

### Kader Soest

- Visie
- Ambitie
- Noodzaak
- Taakopvatting
- Prioriteiten
- Keuzen
- Fasering
- Proces
- Planning
- Realisatie

### Voorzieningen

- Beschikbaar
- Aansluiting vraag-aanbod
- Invulling compensatie-beginsel
- Verordening individuele voorzieningen
- Momenten bijsturing

### Hulp bij het huishouden

- Aanbesteding
- Contractering
- Doelgroepen
- Uitvoeringsorganisatie
- Invoering
- Uitvoering

### Pgb

- Hulp bij huishouden
- Hulpmiddelen
- Tevredenheid cliënten
- Voornemens toekomst

### Loket Wmo

- Plaats in Wmo
- Doelgroepen
- Breedte
- Diepte
- Participanten
- Samenwerking
- Netwerk
- Uitvoering
- Verdere initiatieven

### Burger-participatie

- Gekozen vormen
- Moeilijk bereikbare doelgroepen
- Samenstelling en specifieke doelgroepen
- Momenten participatie

### Communicatie

- Overgang
- Uitvoering
- Toekomst

### Financiën

- Invoering
- Uitvoering
- Voorzieningen
- Eigen bijdragen
- Effecten gemaakte keuzen
- Prognose
- Ruimte
- Risico's

### Beleidsplan

- Vraag en Aanbod
- Uitgangspunten
- Doelstellingen
- Activiteiten
- Monitoren en evaluatie voortgang
- Beslag middelen en financiën
- Samenhang
- Planning

## Betrokkenheid gemeenteraad

- Dualisme
- Rol Raad
- Rol College
- Keuzen/Inbreng Raad
- Momenten inbreng
- Informatievoorziening
- Instrumenten/Middelen Raad

## 3. Invoering Wmo Soest

### 3.1. Mijlpalen

De voorbereidingen op de Wmo zijn in Soest in 2005 van start gegaan. De Wmo is met ingang van 1 januari 2007 van kracht geworden. Het jaar 2007 is aangemerkt als overgangsjaar voor de cliënten met individuele aanspraken op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekostenverzekeringen (AWBZ) of Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg).

Onderstaand overzicht noemt de belangrijkste documenten en momenten ofwel mijlpalen van de Wmo in Soest.

- 2005
  - Augustus : Aanzet voor een visiedocument
  - Oktober : Visiedocument Wmo
  - Oktober : Inventarisatie: prestatievelden Wmo en huidige beleid gemeente Soest
  
- 2006
  - April : De Ronde over Wmo
  - April : De Ontmoeting: informeren Raad over Wmo
  - Mei : Eerste beleidsnotitie Wmo
  - September : Verordening Individuele Voorzieningen Wmo  
Uitvoeringsbesluit Individuele Voorzieningen Wmo  
Verstrekkingenboek Individuele Voorzieningen Wmo
  - Oktober : Voornemen gunning hulp huishouden
  - November : Contracten uitvoering Wmo
    - Indicatiestelling
    - Afstemming overgangsccliënten
    - Begeleiding Pgb-clliënten
  - December : De Ronde: Verordening Cliëntenparticipatie
  - December : Vaststelling Verordening Cliëntenparticipatie
  
- 2007
  - Juni/Juli : De Ronde: Kaderstellende startnotitie Wmo/- Lokaal Gezondheidsbeleid
  - Augustus : Plan van Aanpak Beleidsplan Wmo 2008-2011
  - September : Klanttevredenheidsonderzoek 2007, incl. Zorgloket/Wmo
  - Oktober : De Ronde: Beleidsplan Wmo
    - Stand van zaken
    - Groeimodel participatievereiste
    - Communicatieplan
  - December : Beleidsplan Wmo: inspraakversie

### 3.2. Bevindingen

Deze schriftelijke documentatie en een tweetal gesprekken met ambtenaren van de gemeente Soest vormen de basis voor de beantwoording van de vraag hoe de Wmo in Soest vanaf de aanzet voor een visiedocument is verlopen.

#### 3.2.1. Kader Soest

In 2005 is met het visiedocument een aantal uitgangspunten voor de Wmo vast gesteld. Ter voorbereiding van het meerjarig beleidsplan is een kaderstellende notitie opgesteld. In december 2007 is het concept-beleidsplan voor inspraak beschikbaar gekomen. Uit deze documenten is het Wmo-kader van de gemeente Soest te benoemen.

## **Visie**

De visie van de gemeente Soest op de Wmo is direct afgeleid uit de wet. Doel van de Wmo is dat alle burgers kunnen meedoen en maatschappelijk participeren. De Wmo biedt de gemeente de kans voor integraal lokaal beleid ofwel het voeren van een samenhangend beleid op een breed terrein van wonen, welzijn en zorg. De gemeente speelt in op de lokale situatie en levert individueel maatwerk.

De rekenkamercommissie stelt vast dat het College van B&W in overleg met de gemeenteraad een pragmatische benadering heeft gekozen. In de loop van de tijd zijn de volgende inhoudelijke uitgangspunten geformuleerd:

- Versterken sociale samenhang en voorkomen van isolement;
- Wmo-beleid is voor iedereen. Algemeen wat kan en categoriaal wat moet;
- Zo min mogelijk bureaucratie bij de uitvoering;
- Een efficiënte en doelmatige inzet van middelen;
- Burger centraal bij uitvoering. Een goede toegankelijkheid van voorzieningen;
- Wmo-beleid gaat in op preventie en levensloop bestendig wonen;
- In relatie tot andere beleidsterreinen (werk en bijstand, inburgering en openbare veiligheid) wil het Wmo-beleid vooral zoveel mogelijk maatschappelijke problemen voorkomen.

Er is door het College een beperkte inschatting gemaakt van de veranderingen die de Wmo met zich meebrengt voor de burgers, aanbieders en gemeenten. Deze beoordeling richt zich voornamelijk op de nieuwe taken (hulp bij het huishouden, de ondersteuning van mantelzorgers en de subsidieregelingen). Een meer diepgaande analyse van de betekenis van de Wmo voor burgers (inzetten op wat mensen zelf kunnen doen), gemeente en andere betrokkenen ontbreekt tot nu toe.

## **Ambitie of noodzaak**

De pragmatische benadering gaat gepaard met een bescheiden beleidsmatig ambitieniveau:

- De inspanningen zijn tot op heden vooral gericht geweest op de nieuwe taken (hulp huishouden, loket) en procesverplichtingen (Verordening, meerjarig beleidsplan). De beschikbare termijnen en menskracht zijn daarbij de belangrijkste factoren;
- In 2007 is een onderverdeling gemaakt naar gebieden waarop de beleidsmatige inspanning zich zou moeten richten:
  - Nieuw te ontwikkelen beleid;
  - Herijken of Wmo-proof maken van bestaand beleid;
  - Afronden ingezette aanpak 2006-2007;
  - Grotendeels ongewijzigd voort zetten bestaand beleid.

De rekenkamercommissie maakt hierbij de volgende opmerkingen:

1. De gemaakte beoordeling is in globale termen. De inhoudelijke motivatie is beperkt gegeven;
2. Zowel het ontwikkelen van volledig nieuw beleid als het herijken of Wmo-proof maken van bestaand beleid zijn inmiddels opgenomen als acties binnen het meerjarig beleidsplan;
3. Naast een inhoudelijke ambitie kan er ook een noodzaak zijn om tot beleid te komen, zoals de toekomstige financiële situatie van de gemeente Soest; ontwikkelingen in aard en omvang van de vraag, huidige knelpunten in

zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Momenteel ontbreekt het aan een dergelijke analyse en aanzet tot beleidsvorming. Dit betekent volgens de rekenkamercommissie dat pas in de komende jaren inzichtelijk wordt voor welke beleidsopgave de gemeente Soest daadwerkelijk staat.

### **Taakopvatting gemeente**

In het visiedocument Wmo (2005) kiest het College van B&W voor een actieve rol van de gemeente binnen de Wmo. De gemeente formuleert doelen, sluit contracten met uitvoerende organisaties, stemt activiteiten van actoren op elkaar af en stimuleert instellingen activiteiten te ontplooiën.

De gemeente Soest ziet zich als een spin in het web. Door het netwerk is zij in staat het werkveld te overzien, contacten tot stand te brengen, dubbelingen te laten verdwijnen en hiaten op te vullen.

Uit de doorlichting ontstaat bij de rekenkamercommissie het beeld dat de keuze voor deze actieve rol zich nog moet vertalen naar beleid en uitvoering. Het is daarmee een streefsituatie en geen realiteit. Mogelijke randvoorwaarden daarvoor, zoals benodigde menskracht, invulling contracteerbeleid en informatievoorziening over vraag-aanbod, worden aangestipt. Voor de rekenkamercommissie is niet duidelijk wanneer deze randvoorwaarden wel vervuld zijn en daarmee het gewenste resultaat bereikt kan worden.

### **Prioriteiten**

In het ontwerpbeleidsplan Wmo Soest 2008-2011 genoemde speerpunten voor de gemeente Soest zijn:

- Hulp bij het huishouden en andere individuele Wmo-voorzieningen;
- Mantelzorgers en vrijwilligers;
- Centrum voor Jeugd en Gezin;
- Loket- en vangnetfunctie kwetsbare burgers;
- Burgerparticipatie naast cliëntenparticipatie.

Hiermee richten de beleidsinspanningen zich op korte termijn met name op de nieuwe taken.

Het conceptbeleidsplan gaat uit van verbinden, verbreden en vernieuwen van bestaand naar nieuw beleid. Nadrukkelijk wordt gesteld dat het beleidsplan als een eerste stap geldt om het maatschappelijk ondersteuningsbeleid verder te ontwikkelen. Dat geldt ook voor het in beeld krijgen van de echte behoeften en vragen van burgers.

Impliciet of in de toekomst verscholen blijven het inzicht in de mate waarin het bestaand beleid al 'Wmo-proof' is en welke toekomstige beleidsinspanning geleverd moet worden. Dit betekent volgens de rekenkamercommissie dat ook daarbij te stellen prioriteiten en te maken inhoudelijke keuzen in de komende jaren volgtijdelijk aan bod komen.

### **Keuzen**

De praktische benadering van de gemeente Soest is als 'beleidsarm' en sober aan te duiden. De rekenkamercommissie constateert dat feitelijk sprake is van handhaving van de status quo ofwel voortzetting van bestaand beleid en bestaande uitvoering. Soest gaat voor de invoering, uitvoering en beleidsvorming uit van een groeimodel.

Soest is in veel opzichten volgend op de landelijke lijn (fasering, inhoudelijke uitwerking, overnemen model-Verordening, handreikingen). De inspanningen richten zich vooral op de korte termijn en zijn minder afgeleid van een



inschatting van de toekomstige situatie in Soest. De gemeente stelt zich hiermee vooral reactief op, aldus de rekenkamercommissie.

### **Fasering**

De gemeente Soest heeft gekozen voor een gefaseerde aanpak van de Wmo:

- De korte termijn (2005-2006) heeft in het teken gestaan van de voorbereiding en invoering van de Wmo per 1 januari 2007 en dan met name de nieuwe taken;
- Het jaar 2007 is daarbij overgangsjaar omdat:
  - enerzijds wettelijk voor voormalige cliënten huishoudelijke verzorging en voorzieningen gehandicapten de rechten gehandhaafd bleven;
  - in Soest het overig bestaand beleid werd voortgezet.
- Het jaar 2008 is in Soest eveneens een overgangsjaar omdat sprake is van handhaving van de Wmo-uitvoering 2007 en voortzetting bestaand beleid.
- Met het meerjarig beleidsplan 2008-2011 zijn verdergaande initiatieven aan de orde.

Uit de doorlichting ontstaat bij de rekenkamercommissie het beeld dat deze gekozen aanpak (groeimodel) in de uitvoering en het beleid leidt tot het focussen op onderdelen van de Wmo. Verder worden onderwerpen op verschillende momenten besproken (bij Verordening, Begroting, Beleidsplan of afzonderlijk beleidsthema). Hierdoor ontstaat een gefragmenteerd beeld en ontbreekt bij veel betrokkenen het overzicht en de samenhang. Dit maakt volgens de rekenkamercommissie een evenwichtige afweging van beleidskeuzen door de gemeenteraad moeilijk.

### **Planning-Realisatie**

In algemene zin is de invoering van de Wmo gepaard gegaan met verschuivingen in de landelijke termijnen (ingangdatum) en onduidelijkheden in de informatievoorziening (overzicht overgangsccliënten) en beschikbare faciliteiten (informatie-uitwisseling in de keten). Dit heeft de planning van activiteiten onder druk gezet.

Specifiek voor de gemeente Soest is ondanks de praktische benadering en het gekozen groeimodel de voorgenomen nadere uitwerking van een aantal onderwerpen in 2007 niet mogelijk gebleken. De planning van een aantal activiteiten (zoals herijking bestaand beleid en evaluatie invoering hulp bij het huishouden) is daarmee doorgeschoven naar 2008. Daardoor is volgens de rekenkamercommissie 2008 vrijwel stilzwijgend eveneens een overgangsjaar. Dit betekent in de optiek van de rekenkamercommissie dat op z'n vroegst vanaf 2009 mogelijke gevolgen van evaluatie en beleidsvoornemens vertaald worden naar uitvoering.

#### **3.2.2. Voorzieningen**

De Wmo omvat een grote variatie aan voorzieningen op het gebied van wonen, welzijn en zorg. Deze kunnen onderscheiden worden naar algemene, collectieve en individuele voorzieningen.

#### **Overzicht bestaande voorzieningen**

Vanaf 2005 is binnen de gemeente Soest een aantal aanzetten gegeven om een beeld te vormen van bestaand beleid en uitvoerende partijen en daarmee deels het bestaand aanbod:

- Inventarisatie bestaand beleid: aanzet 2005;

- De kaderstellende startnotitie;
- Het conceptbeleidsplan.

De rekenkamercommissie stelt vast dat dit niet heeft geresulteerd in een concreet en actueel overzicht van het bestaande Wmo-aanbod binnen de gemeente Soest. Ook wordt geen nader onderscheid gemaakt naar doelgroepen of afstemming op voorziene behoeften.

Wel worden in het conceptbeleidsplan op onderdelen een nadere inventarisatie van het bestaand aanbod en het uitvoeren van diverse kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken aangekondigd.

### **Samenhang voorzieningen**

De in het ontwerpbeleidsplan Wmo Soest 2008-2011 opgesomde beleidsvoornemens van de gemeente Soest bevatten noties van het streven naar samenhang in activiteiten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning:

- Bij alle prestatievelden meer onderlinge verbinding, verbreding, vernieuwing en verdieping;
- Inzetten op preventie;
- Het ontwikkelen van voorliggende algemene, collectieve voorzieningen;
- De relatie van Wmo met inspanningen op het gebied van werk en bijstand, inburgering en openbare veiligheid.

Volgens de rekenkamercommissie richten deze voornemens zich vooral op de afzonderlijke prestatievelden en minder op de relaties tussen de prestatievelden dan wel op samenhang in de ondersteuningsbehoefte of doelgroepen.

De relatie tussen algemene-collectieve-individuele voorzieningen is nu nog beperkt uitgewerkt. Wel wordt deze aangestipt bij het met de Wmo ingevoerde compensatiebeginsel voor de individuele voorzieningen en bij mantelzorg en vrijwilligers.

#### **Compensatiebeginsel Wmo**

Het compensatiebeginsel geeft gemeenten de verantwoordelijkheid voorzieningen te treffen ter compensatie van de beperkingen die hun burgers ondervinden in zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie. Deze voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning stellen burgers in staat om:

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

Landelijk lopen op dit gebied initiatieven die naar verwachting in de tweede helft van 2008 resultaten opleveren en daarna een vertaling kunnen krijgen naar het gemeentelijk voorzieningenbeleid en de inhoud van de Verordening voor Individuele Voorzieningen, maar ook het algemene subsidiebeleid en de uitvoeringsovereenkomsten of contracten met instellingen en aanbieders. De gemeente Soest legt volgens de rekenkamercommissie in het ontwerp-beleidsplan terecht de relatie met het lopende project 'Treff subsidie doel':

'De afstemming van het Wmo-beleid met dit traject ligt in het zodanig gaan formuleren van beleidsdoelstellingen en resultaten dat beter is na te gaan of het gesubsidieerde instellingsbeleid bijdraagt aan de beoogde maatschappelijke effecten (subsidieert de gemeente het goede en doet de instelling het goed?). Dit is een leerproces dat enige tijd zal duren; het Wmo-beleidsplan 2008-2011 zal hierin nog onvolkomenheden kennen.'

Voor de rekenkamercommissie is echter niet duidelijk wat die onvolkomenheden zijn en welke concrete stappen wel gezet worden.

### **3.2.3. Hulp bij het huishouden**

Een groot deel van de inspanningen in 2006 en 2007 is gericht geweest op de overheveling van de huishoudelijke verzorging van de AWBZ naar de hulp bij het huishouden van de Wmo.

#### **Aanbesteding en contractering**

De gemeente Soest is er in geslaagd tijdig de aanbestedingsprocedure af te ronden en per 1/1/2007 contracten te sluiten met drie aanbieders (Icare, Thuiszorg Service Nederland en Nedzorg). Cliënten hebben afhankelijk van het type zorg de keuze uit 2-3 aanbieders voor het leveren van zorg in natura.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid van een Pgb.

De gecontracteerde aanbieders waren nieuw binnen de gemeente Soest, waardoor cliënten die reeds zorg ontvingen, over moesten stappen.

#### **Doelgroepen**

Bij de voorbereiding van de overheveling is op basis van de verkregen AWBZ-informatie een inschatting gemaakt van het aantal cliënten dat vanaf 2007 een beroep op de gemeente zou doen.

Voor cliënten die reeds zorg ontvangen, is landelijk een overgangsregeling getroffen. Hun AWBZ-rechten (aard en omvang zorg) liepen door. Deze overgangsccliënten moesten uiterlijk per 31 december 2007 opnieuw geïndiceerd worden vanuit het gemeentelijk Wmo-kader. Voor nieuwe cliënten was dat vanaf 1/1/2007 al het geval.

Voor de toekomst wordt in algemene bewoordingen rekening gehouden met het stijgen van de ondersteuningsvragen van burgers uit Soest. Dit als gevolg van de voor de toekomst verwachte vergrijzing van Soest. Hieraan is voor zover de rekenkamercommissie na kan gaan nog geen nadere uitwerking gegeven.

#### **Uitvoeringsorganisatie**

De gemeente Soest heeft de eigen uitvoeringsorganisatie uitgebreid voor het indiceren, toekennen en contracteren van de hulp bij het huishouden. Verder wordt op onderdelen gebruik gemaakt van derden. Tussentijds is de formatie verder uitgebreid omdat het aantal aanvragen groter was dan de eerdere inschatting.

#### **Uitvoering**

De rekenkamercommissie stelt vast dat het verloop van de invoering en uitvoering van de hulp bij het huishouden op basis van de beschikbare informatie moeilijk is vast te stellen. In de documenten wordt gesuggereerd dat deze over het algemeen soepel zijn gelopen. In 2008 staat een evaluatie op de agenda. Vanaf dat jaar zijn ook periodieke voortgangsrapportages aangekondigd.

### **3.2.4. Persoonsgebonden budget**

De gemeente Soest heeft invulling gegeven aan de wettelijke verplichting om voor de individuele voorzieningen de keuzemogelijkheid van een pgb te bieden.

De rekenkamercommissie stelt vast dat het verloop van de invoering en uitvoering van het pgb op basis van de beschikbare informatie moeilijk is vast te stellen. Deze lijkt ook geen (volledig) deel uit te maken van de in 2008 aangekondigde evaluatie die zich richt op hulp bij het huishouden. Dit

suggereert dat de andere Wmo-voorzieningen en het pgb daar geen deel van uitmaken.

Voor de nabije toekomst wordt wel verkend of in navolging van de gemeente Almelo een pgb voor vrijetijdsactiviteiten mogelijk is.

### **3.2.5. Loket Wmo**

Voor het realiseren van het voorgeschreven Wmo-loket is in Soest aangesloten bij het bestaande Zorgloket. Ook hier wordt uitgegaan van een groei-model.

Via het loket kan er informatie, advies en ondersteuning op een breed gebied van wonen, zorg en welzijn worden geboden. Op wmo-gebied kunnen naast vragen ook aanvragen voor individuele Wmo-voorzieningen in behandeling worden genomen. Voor AWBZ-aanvragen worden burgers doorverwezen naar CIZ.

Het gemeentelijk Zorgloket opereert in een netwerk van andere loketten en informatieverstrekkingen.

In 2007 is de klanttevredenheid van het Zorgloket gepeild. Voor zover de rekenkamercommissie heeft vast kunnen stellen zijn kerngegevens over klanten en prestaties van het Zorgloket niet bekend. Deze moeten vanaf 2008 deel uit gaan maken van de voortgangsrapportages.

Een verdere visieontwikkeling op de toekomst van het Zorgloket is in 2008 voorzien.

### **3.2.6. Burgerparticipatie**

Om te voldoen aan de Wmo-participatievereisten is de gemeente Soest voor de korte termijn uitgegaan van de bestaande infrastructuur. Erkend is dat deze 'werkendeweg' geleidelijk verbreed en verdiept moet worden. De rekenkamercommissie stelt vast dat daarbij een gedifferentieerde aanpak en interessante opties van formele en informele participatie worden genoemd. Uitwerking hiervan is voor de komende jaren voorzien, onder meer door pilots.

### **3.2.7. Communicatie**

De communicatie over de Wmo laat zich volgens de rekenkamercommissie in Soest onderverdelen naar communicatie over:

- De overgang per 1/1/2007.  
Dit betrof met name de veranderingen vanaf die datum;
- De uitvoering: het loket en de voorzieningen.  
Dit is het actuele Wmo-aanbod binnen de gemeente;
- Het conceptbeleidsplan.  
Hier gaat het om het informeren van belanghebbenden over het voorgenomen Wmo-beleid en zo mogelijk hen daarbij betrokken en een inbreng laten geven.

Communicatie is in deze zin vooral feitelijk en gericht op informatie-overdracht (met name vanuit gemeente naar belanghebbenden). De rekenkamercommissie constateert dat communicatie binnen de gemeente Soest nog niet benut wordt als instrument om de Wmo-doelstellingen te realiseren. Bijvoorbeeld om vanuit een visie op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger-samenleving-gemeente een wenselijke bijdrage van eenieder op het gebied van maatschappelijke ondersteuning te bevorderen.

### **3.2.8. Financiën**

De rekenkamercommissie heeft in de doorlichting vastgesteld dat de gemeentelijke organisatie werkt aan een verbetering van de financiële

rapportage over de Wmo. Dit moet in ieder geval leiden tot een beter inzicht in de werkelijke kosten van de Wmo. Voor zover wel beschikbaar is de informatie nog verspreid over verschillende financiële documenten en kostenplaatsen.

De rekenkamercommissie is van mening dat tot op heden met de verkregen informatie nog geen goed beeld af te leiden is van de toekomstige financiële implicaties van de Wmo.

Het meerjarig beleidsplan dat aan de gemeenteraad wordt aangeboden bevat naar verwachting een financieel overzicht van bestaand en nieuw Wmo-beleid. Vooralsnog neemt de rekenkamercommissie aan dat de gemeenteraad een aangevuld overzicht krijgt. Deels betreft het overigens verwijzingen naar andere vindplaatsen.

Naast feitelijke informatie gaat dit ook om gegevens met een 'voorspellende waarde': wat zijn de consequenties van ontwikkelingen in vraag, aanbod (prijs), inkomsten en beleid?

De huidige cijferopstelling is veelal gebaseerd op een extrapolatie van de huidige gegevens. Voortschrijdend inzicht en jaarlijks te maken afwegingen leiden tot financiële bijstellingen. Voor de rekenkamercommissie is het de vraag of deze reactieve en volgtijdelijke benadering deels vervangen kan worden door een meer proactieve aanpak.

### **3.2.9. Beleidsplan**

Eind december 2007 is in Soest het ontwerpbeleidsplan Wmo Soest 2008-2011 voor inspraak verschenen. Dit moet leiden tot een definitief plan dat in februari 2008 beschikbaar is voor de gemeenteraad.

#### **Aanzet tot visie**

Het meerjarenplan heeft de titel 'Samen de schouders er onder'. De titel wordt niet nader uitgewerkt. Het plan bevat algemene noties over de visie van de gemeente Soest op de Wmo en wat de gevolgen van participatie en meedoen zijn voor de burgers, organisaties in de samenleving en gemeente.

#### **Noodzaak op basis van analyse uitgangssituatie en toekomst**

Het ontwerpbeleidsplan bevat een beperkt overzicht met indicatieve gegevens over bevolkingsprognose en kwetsbare groepen. De rekenkamercommissie is van mening dat hieruit niet goed afgeleid kan worden wat de uitgangssituatie van de gemeente Soest is, welk toekomstperspectief het College van B&W hanteert (wat is de demografische of beleidsmatige opgave?) en welke middelen beschikbaar zijn.

Een beoordeling van hoe 'Wmo-proof' het bestaande beleid is maakt deel uit van de voorgenomen activiteiten. Het beleidsplan geeft daarmee volgens de rekenkamercommissie vooral een opsomming van te nemen initiatieven.

Dit maakt dat het voor de rekenkamercommissie nu niet duidelijk wat de mogelijke discrepantie tussen wens en werkelijkheid is. Kortom: welke noodzaak is er voor Soest om tot verdere beleidsmaatregelen te komen: financieel en/of inhoudelijk?

Er is sprake van een redelijk abstract gehalte van de geformuleerde voornemens:

- doelstellingen en te bereiken resultaten;
- veel mogelijkheden en suggesties van denkrichtingen.

Deze zijn nog weinig concreet en effecten zijn beperkt meetbaar.

### **Burgerparticipatie**

In het beleidsplan geeft de gemeente aan dat het maatschappelijk ondersteuningsbeleid aan moet sluiten bij de echte behoeften en achterliggende vragen van burgers. Daarvoor is betrokkenheid van doelgroepen bij het beleid van belang. Uit de gegeven opsomming ontstaat bij de rekenkamercommissie de indruk dat dit tot op heden slechts in beperkte mate is gelukt. Een groot aantal initiatieven is er op gericht beter inzicht in de vraag te krijgen en betrokkenheid te vergroten.

### **Samenwerking**

Uit het meerjarig beleidsplan leidt de rekenkamercommissie af dat het Wmo-beleid niet alleen door en binnen de gemeente Soest is te realiseren. Zowel binnen als buiten de gemeente is medewerking van andere belanghebbenden nodig. Deels is Wmo-beleid regionaal beleid. De gemeente heeft aangegeven zich als een 'spin in het web' te zien. De voornemens winnen volgens de rekenkamercommissie aan kracht als dit actiever en directer worden ingevuld.

### **Planning**

Het beleidsplan bevat per prestatieveld een opsomming van een groot aantal activiteiten en een veelheid aan beleidsvoornemens. Enerzijds leidt dit volgens de rekenkamercommissie wat het aantal activiteiten betreft tot een heel ambitieuze agenda. Impliciet blijft of hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar is. De ervaringen met de invoering van de Wmo zijn dat voornemens en realisatie uiteenlopen.

Anderzijds is een groot deel van de voorgestelde activiteiten inventariserend, evaluerend en beleidsvoorbereidend van aard. Dit betekent dat de concrete vertaalslag daarvan naar directe acties voor burgers, instellingen en gemeente daaropvolgend is. In een aantal gevallen in 2010-2011. Effecten voor maatschappelijke ondersteuning treden dan nog later op, aldus de rekenkamercommissie.

## **4. Betrokkenheid gemeenteraad Soest**

### **4.1. Inleiding**

Belangrijk kenmerk van de Wmo is de specifieke lokale invulling van de maatschappelijke ondersteuning en de lokale democratische legitimatie daarvan. Dit betekent dat het College van B&W vanuit de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het duale stelsel van lokaal bestuur en in interactie met de gemeenteraad tot haar taakuitoefening op het gebied van de Wmo komt.

### **4.2. Bevindingen**

De schriftelijke documentatie en een tweetal bijeenkomsten met de rekenkamercommissie d.d. 4/6/2007 en 17/1/2008 met een delegatie van de gemeenteraad van de gemeente Soest vormen de basis voor de beantwoording van de vraag hoe de betrokkenheid van de gemeenteraad tot op heden bij de Wmo in Soest is verlopen.

#### **4.2.1. Dualisme in gemeentelijk bestel**

Uit de doorlichting komt bij de rekenkamercommissie een beeld op dat College en Raad nog zoeken naar een onderlinge taakverdeling of 'omgangsvorm' in het algemeen en in dit geval voor de Wmo. Dit maakt deel uit van het proces om vorm en inhoud te geven aan het dualisme, het hanteren van de raadskalender en het projectmatig werken binnen de gemeentelijke organisatie. De rekenkamercommissie heeft de indruk dat de veelomvattendheid van de Wmo er voor zorgt dat het voor College van B&W en gemeenteraad een hele klus is om met inzicht, overzicht en samenhang te werk te gaan.

#### **4.2.2. Actieve rol College**

De door het College beoogde actieve rol bij de Wmo is nog weinig direct zichtbaar. Deels heeft dit volgens de rekenkamercommissie te maken met de prioritering voor de korte termijn (nieuwe taken). Deels omdat de daarvoor benodigde randvoorwaarden nog niet zijn vervuld. Het College ziet het meerjarenbeleidsplan als een mooie maar eerste stap voor het ondersteunen van zelfredzaamheid en participatie in de gemeente Soest.

Belangrijk aandachtspunt in de relatie en communicatie tussen Raad en College is daarbij de redactie van de stukken. Naast taalgebruik heeft dit volgens de rekenkamercommissie mede van doen met duidelijkheid over de voorgestelde acties. Nu laten die nog ruimte voor interpretatie of zijn ze te algemeen en weinig concreet geformuleerd. Mogelijk speelt ook mee dat de Raad over minder informatie beschikt dan College en gemeentelijke organisatie.

#### **4.2.3. Rol Raad**

##### **Kaders stellen**

De rekenkamercommissie stelt vast dat de inbreng van de Raad zich tot op heden vooral heeft gericht op het reageren op door het College ingebrachte concept-stukken of voorstellen. De mogelijkheden om vroegtijdig betrokken te

zijn bij de beleidsvoorbereiding of te discussiëren in termen van varianten zijn vooralsnog beperkt (benut).

Weliswaar stelt de gemeenteraad uiteindelijk de kaders vast, maar het initiatief daarvoor en de inhoudelijke invulling liggen in belangrijke mate bij het College en de gemeentelijke organisatie. Wel heeft de Raad op onderdelen accenten gelegd of initiatieven (pgb Almelo) ingebracht.

### **Controleren**

De Raad is volgens de rekenkamercommissie vooralsnog beperkt in de gelegenheid om het Wmo-beleid te controleren. Dit gebeurt grotendeels als onderdeel van de begrotingscyclus. De voor een goede taakuitoefening benodigde informatie is nog niet in voldoende mate en samenhang voorhanden.

Voor zover er wel informatie is of gaat komen dreigt deze vooral feitelijk of beschrijvend te zijn (uitgevoerde activiteiten). Volgens de rekenkamercommissie is (vrijwel) niet sprake van het vertalen van beleidsinspanningen naar concrete indicatoren en het meten van maatschappelijke effecten (het resultaat).

#### **4.2.4. Momenten inbreng**

Voor de rekenkamercommissie is het de vraag of planning en agendavorming van de Wmo voor de Raad voldoende expliciet zijn. Zo lijkt sprake te zijn van het stilzwijgend 'doorschuiven' van activiteiten rondom invoering, evaluatie en beleidsplan.

Met het ontwerpbeleidsplan wordt een aantal activiteiten in de tijd benoemd (jaarlijkse voortgangsrapportage). Deze moeten een plaats en uitwerking krijgen in de jaarkalender van de gemeenteraad.

#### **4.2.5. Informatievoorziening**

Uit de doorlichting leidt de rekenkamercommissie af dat het voor de gemeenteraad beperkt tot niet mogelijk is geweest om de voortgang van de invoering en uitvoering van de Wmo goed te volgen. Op onderdelen (Zorgloket) heeft de gemeenteraad informatie gehad over de invoering van de Wmo en de ervaringen van burgers. Het is echter lastig gebleken hiermee een goed inzicht te hebben in de voortgang van de voorgenomen activiteiten. De gemeentelijke organisatie werkt aan een periodieke en structurele informatievoorziening. Voor de rekenkamercommissie is nog niet duidelijk of de inhoud daarvan afdoende is om de Raad in haar functioneren te ondersteunen.



## 5. Conclusies

In dit hoofdstuk komt de rekenkamercommissie op basis van de voorgaande hoofdstukken tot conclusies over de invoering van de Wmo in de gemeente Soest en de betrokkenheid van de gemeenteraad. Deze conclusies geven daarmee de stand van zaken invoering Wmo eind 2007 weer.

- Soest hanteert een pragmatische insteek van de Wmo. Voor de korte termijn is vooral gekeken naar de voor de gemeente nieuwe Wmo-taken. Voor het overige is bestaand beleid gecontinueerd. Deze tijdelijke overgangssituatie lijkt zich in de waarneming van de rekenkamercommissie stilzwijgend in de komende jaren voort te zetten;
- Met het meerjarig beleidsplan wordt een aanpak voorgesteld waarbij in de komende jaren duidelijk moet worden of en welke beleidsmatige inspanningen verder nodig zijn. Dit leidt volgens de rekenkamercommissie tot een (te) laat inzicht in het nut van bestaand beleid en noodzaak van nieuw beleid;
- De rekenkamercommissie stelt vast dat de informatievoorziening binnen de gemeentelijke organisatie en naar de gemeenteraad over de huidige situatie, de toekomstige situatie en de voortgang van veranderingen beperkt is;
- De aandacht richt zich vooral op onderdelen van de Wmo. Dit geeft volgens de rekenkamercommissie een versnipperd beleid en een gebrek aan overzicht en samenhang in de te ondernemen activiteiten. Dit maakt een evenwichtige afweging van beleidskeuzen door de gemeenteraad moeilijk;
- Er is geen helder financieel plaatje van de Wmo. Het financieel inzicht in de feitelijke uitvoering is beperkt maar geleidelijk in ontwikkeling. Het ontbreekt volgens de rekenkamercommissie aan een voorspelling van de toekomstige financiële situatie. Hierdoor dreigt het financieel beleid vooral reactief en volgtijdelijk te zijn;
- De betrokkenheid van de gemeenteraad bij de Wmo is, mede als resultaat van de voorgaande waarnemingen, reactief. De mogelijkheden om vroegtijdig betrokken te zijn bij beleidsvoorbereiding en te discussiëren in termen van varianten zijn beperkt (benut).

## Bijlage: Toelichting referentiemodel

- **Wmo-kader algemeen**
  - Belangrijke uitgangspunten van de Wmo zijn:
    - Een verdergaande decentralisatie van verantwoordelijkheden. Dit betreft met name een aantal nieuwe gemeentelijke taken die vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten zijn overgeheveld;
    - Integraal lokaal beleid: de gemeente is goed in staat tot het voeren van een samenhangend beleid op een breed terrein van wonen, welzijn en zorg. De Wmo bundelt een aantal bestaande gemeentelijke verantwoordelijkheden (op basis van Welzijnswet en Wet voorzieningen gehandicapten) met de nieuwe taken. De gemeenten speelt in op de lokale situatie en levert individueel maatwerk;
  - Doel van de Wmo is dat alle burgers kunnen meedoen en maatschappelijke participeren;
  - De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij het College van Burgemeester en Wethouders (B&W). De lokale democratische legitimatie van het gemeentelijk Wmo-beleid ligt bij de gemeenteraad.
  
- **Wmo-kader Soest**
  - Hoe geeft de gemeente Soest invulling aan het algemeen Wmo-kader?
  - Welke visie hanteert de gemeente?  
Wat is de betekenis van de Wmo in Soest voor burger en bestuur?  
Welke invulling krijgt het compensatiebeginsel?
  - Welke ambitie of noodzaak heeft Soest voor het voeren van Wmo-beleid?  
Is sprake van herijking van bestaand beleid of handhaving status quo?  
Hoe Wmo-proof is het bestaand beleid?
  - Welke taakopvatting heeft de gemeente?  
Hoe is de beoogde rolverdeling tussen burger – samenleving – gemeente (Typering aan hand van modellen Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, RMO)?
  - Welke prioriteiten stelt de gemeente?
    - Bestaande/nieuwe taken
    - Doelgroepen
  - Keuzen
    - Beleidsarm – beleidsrijk
    - Reactief – proactief
  - Fasering
    - Korte termijn 2007
    - Middellange termijn 2008
    - Lange termijn 2009 e.v.
  - Planning  
Realisatie
  
- **Voorzieningen Wmo**
  - Beschikbare Wmo-voorzieningen
    - Algemeen, collectief, individueel
    - Onderscheiden naar prestatievelden
  - Aansluiting vraag-aanbod
    - Kwantiteit, kwaliteit
    - Maatwerk, samenhang
    - Specifieke doelgroepen
  - Invulling compensatiebeginsel
    - Verordening Individuele Voorzieningen
    - Bestaand beleid
    - Nieuwe initiatieven
  - Momenten bijsturing
    - Korte termijn:
      - Herziening Verordening
      - Begrotingsbehandeling
      - Contracten aanbieders (huishouden), leveranciers (hulpmid), instellingen (welzijn)
    - Lange termijn:
      - Behandeling beleidsplan

- **Hulp bij het huishouden**
  - Aanbesteding en contractering
    - Selectieprocedure + uitkomst
    - Gevolgen voor cliënten en aanbieders
    - Looptijd, mogelijkheden tussentijdse bijsturing
  - Doelgroepen
    - Overgangsccliënten
    - Nieuwe cliënten
    - Aantallen (feitelijk + prognose)
    - Afloop overgangsregeling 2007
  - Uitvoeringsorganisatie
    - Van aanvraag tot levering (indicatiestelling, toewijzing, levering, eigen bijdrage)
  - Invoering
    - Overgang van zorgkantoor
  - Uitvoering
    - Kerncijfers
    - Doorlooptijden
    - Klachten/signalen
    - Tevredenheid klanten, derden en medewerkers
    - Momenten rapportage
  
- **Persoonsgebonden budget**
  - Hulp bij het huishouden
    - Overgangsccliënten (via zorgkantoor)
    - Nieuwe cliënten
    - Gekozen invulling
  - Hulpmiddelen
    - Gekozen invulling (per Wmo-voorziening, calculatie, verantwoording)
  - Tevredenheid cliënten
    - Omvang gebruikers
    - Ervaringen
  - Voornemens toekomst
    - Vormen pgb (integraal Wmo, andere terreinen)
    - Wijze calculatie, verantwoording
  
- **Loket Wmo**
  - Plaats in Wmo
    - Invulling prestatieveld 3
    - Andere initiatieven
  - Doelgroepen
    - Bestaand/bekend
    - Nieuw
    - Moeilijk bereikbare doelgroepen
  - Breedte
    - Gemeentelijk Wmo
    - Gemeentelijk breed
    - Zorg breed (AWBZ)
  - Diepte
    - Informatie, advies en ondersteuning
    - Indicatiestelling/Levering
  - Participanten
    - Alleen gemeentelijk of niet
    - Samenwerking/netwerk
    - Samenhang met andere organisaties/instanties
  - Uitvoering
    - Kerncijfers
    - Doorlooptijden
    - Klachten/signalen
    - Tevredenheid klanten, derden en medewerkers
    - Momenten rapportage
  - Verdere initiatieven
    - Voornemens toekomstige ontwikkeling

- **Burgerparticipatie**
  - Gekozen vormen
    - Formele participatie
    - Informele participatievormen
  - Moeilijk bereikbare doelgroepen
    - Niet-actieve vrager
  - Samenstelling en specifieke doelgroepen
    - Representativiteit (breed, specifiek, wel/niet-georganiseerde burgers)
  - Momenten participatie
    - Voorgescreven
    - Ad hoc
  
- **Communicatie**
  - Overgang
    - Algemene voorlichting
    - Voorlichting overgang
    - Algemene media
    - Persoonlijke communicatie
  - Uitvoering
    - Loket
    - Media
  - Toekomst
    - Informatie betrokkenheid en/of participatie
    - Communicatie als Wmo-instrument
  
- **Financiën**
  - Invoering (2006/2007)
    - Kosten – baten
  - Uitvoering (2007, e.v.)
    - Kosten – baten
      - Oude taken
      - Nieuwe taken
  - Voorzieningen (2007 e.v.)
    - Kosten – baten
      - Voormalig welzijn
      - Voormalig Wvg
      - Hulp bij het huishouden
      - Overig
  - Eigen bijdragen
  - Financiële effecten reeds gemaakte keuzen
    - Eigen bijdragen
    - Aanbesteding
    - Contractering
    - Heroverweging aanbod
  - Prognose
    - Vraagontwikkeling
    - Kostenontwikkeling
    - Baten (verdeelmiddel)
    - Beleidseffecten (varianten)
  - Financiële ruimte en/of risico's
    - Inschatting gemaakt of te maken
    - Rapportage naar Raad

- **Beleidsplan Wmo**
  - Vraag en aanbod
    - Bestaand/toekomst
    - Ontwikkelingen demografie, preferenties, beleid
  - Uitgangspunten
    - Wat is het vertrekpunt en wat het perspectief (Wmo-kader Soest)?
    - Doelstellingen
      - Wat wil Soest bereiken?
      - Concreet en realistisch?
      - Hoe Wmo-proof is bestaand beleid?
      - Is er sprake van innovatie?
  - Activiteiten
    - Wat gaat Soest daarvoor doen?
  - Monitoren + evaluatie voortgang
    - Hoe wordt voortgang gemeten (criteria) en bewaakt (momenten)?
  - Beslag middelen/Financiën
    - Wat is daarvoor nodig/beschikbaar?
  - Samenhang
    - In welke mate hangen activiteiten samen (algemene, collectieve, individuele voorzieningen)?
    - Prestatievelden Wmo
    - Overig beleid gemeente
  - Samenwerking
    - Op welke onderdelen is regionale samenwerking met andere gemeenten
  - Planning
    - Welke fasering en planning worden gehanteerd (2008-2011)
  
- **Betrokkenheid raad Soest**
  - Dualisme in gemeentelijk bestel
  - College kiest actieve rol
    - Hoe is de invulling door College?
  - Rol Raad
    - Passief/actief
    - Reactief/proactief
    - Vooraf/achteraf
  - Keuzen/Inbreng Raad
    - Eigen aandachtspunten, voorkeuren, prioriteiten
  - Momenten inbreng
    - Voorbereiding, Besluitvorming, Evaluatie
    - Wmo/Begroting/anders
  - Informatievoorziening
    - Voortgangsrapportages
    - Benchmarking
  - Instrumenten/Middelen Raad
    - Eigen feiten/signalen
    - Onderzoek