

Rekenkamerrapport Wmo

Zorgen om resultaten



Een onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Tilburg stuurt op het beleid, de inkoop van en de toeleiding naar de Wmo Maatwerkvoorzieningen (ZIN en Pgb)

Juni 2017
Walter Gouw
Harrie Verbon
Theo van Mullekom
Marga Vermeer
Daniëlle van Dongen

Deel I

Bestuurlijke Nota

Zorgen om resultaten

Een onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Tilburg stuurt op het beleid, de inkoop van en de toeleiding naar de Wmo Maatwerkvoorzieningen (ZIN en Pgb)

6 juni 2017

Inhoud

Deel I: Bestuurlijke nota: Zorgen om resultaten

1. Onderzoekskader	2
2. Beantwoording van de deelvragen	4
3. Overstijgende conclusies	8
4. Aanbevelingen	9
Bijlage 1 : Kader met toetsingscriteria	14

Het Rekenkameronderzoek bestaat uit twee delen:

I Bestuurlijke nota: Zorgen om resultaten

II Nota van bevindingen

1. Onderzoekskader

Inleiding

Met ingang van 1 januari 2015 heeft een transitie plaatsgevonden waarbij tal van taken binnen het sociaal domein (participatie, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning) zijn overgedragen van het rijk naar de gemeente. Een belangrijke uitdaging voor de 3D's is om inwoners meer op basis van eigen kracht en/of het eigen sociale netwerk problemen te laten oplossen, zodat het beroep op voorzieningen niet onnodig toeneemt. Indien ondersteuning nodig is, is er financiële noodzaak om eerst toe te leiden naar meer algemeen toegankelijke voorzieningen voordat een beroep kan worden gedaan op meer specialistische en daardoor vaak duurder voorzieningen.

In de zomer van 2016 sprak de Rekenkamer Tilburg de wens uit om onderzoek te gaan doen binnen het sociaal domein. Ter nadere bepaling van de te kiezen onderzoek aanpak zijn gesprekken gevoerd met leden van de raads werkgroep 3D en de accountant¹ van de gemeente. Op basis van die gesprekken hebben we besloten om onderzoek te doen naar sturing op de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Daarbij heeft de Rekenkamer Tilburg zich primair gericht op de maatwerkvoorzieningen individuele begeleiding (via Zorg in Natura/ZIN en persoonsgebonden budgetten/pgb's). De Rekenkamer heeft dit onderzoek in eigen beheer uitgevoerd in de periode september 2016 - april 2017.

Doelstelling

De Rekenkamer Tilburg heeft met dit onderzoek in beeld gebracht in hoeverre op papier en in de praktijk adequaat door de gemeente wordt gestuurd op het cyclische proces van het Wmo-beleid, de inkoop ervan, de toegang en de uitvoering (via de inkoopcontracten Wmo-maatwerkvoorzieningen individuele begeleiding ZIN en Pgb's). Daarnaast heeft de Rekenkamer in beeld gebracht of en hoe de gemeente (bij)stuurt via monitoring, verantwoording en evaluatie.

Centrale onderzoeksvraag

Functioneert de keten van beleid, inkoop, toeleiding en uitvoering met de betrekking tot de Wmo-maatwerkvoorzieningen begeleiding (ZIN en Pgb) zodanig dat de beoogde beleidsdoelstellingen in de praktijk ook daadwerkelijk gerealiseerd worden?

Deelvragen

1. *Beleid en inkoop Wmo*: Wat zijn de doelstellingen van het Wmo-beleid en op welke wijze is de inkoop van de maatwerkvoorzieningen ZIN en de Pgb's georganiseerd?
2. *Contracten Wmo-maatwerkvoorziening ZIN en Pgb's*: Sluiten de contracten ZIN en de zorgverlening via Pgb's in voldoende mate aan bij het vastgestelde beleid en bij de waarden van de raad?
3. *Functioneren van de Toegang binnen de keten*: Stuurt en monitort de gemeente adequaat of de Toegang in de praktijk ook zodanig functioneert als op papier is beoogd?

¹ In die periode bleken veel gemeenten moeite met het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring voor de uitgaven met betrekking tot de 3D's. De grootste problemen deden zich voor bij de afwikkeling van de persoonsgebonden budgetten (pgb's) en de contracten tussen gemeenten en zorgaanbieders.

- | |
|---|
| <p>4. <i>Monitoring en verantwoording</i>: Op welke wijze vindt monitoring gedurende het uitvoeringsjaar plaats en op welke wijze wordt na afloop van het uitvoeringsjaar verantwoord (ZIN en Pgb)?</p> <p>5. <i>Sturing en controle door gemeenteraad</i>: Op welke wijze vervult de gemeenteraad de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het Wmo-beleid en de inkoop? Wordt het beleid en de inkoop periodiek geëvalueerd en leidt dit tot bijstelling van het beleid en/of de inkoop?</p> |
|---|

Deze deelvragen worden in paragraaf 2 op hoofdlijnen door de Rekenkamer beantwoord.

Kader met toetsingscriteria

Bij de start van het onderzoek heeft de Rekenkamer een kader met toetsingscriteria opgesteld (zie bijlage 1).

Alle onderzoeksbevindingen zijn getoetst aan dit kader. De resultaten van deze toetsing zijn opgenomen in de nota van bevindingen (deel II). De overstijgende conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in deze bestuurlijke nota (deel I).

Tijdens de uitvoering van het onderzoek heeft de Rekenkamer ervaren dat het onderzoekstechnisch soms lastig was om de onderzoeksbevindingen te 'isoleren' op het niveau van de maatwerkvoorziening Wmo individuele begeleiding. Er is er immers sprake van een gelaagdheid van drie niveaus waarbinnen de maatwerkvoorziening individuele begeleiding wordt verstrekt:

- 1) Sociaal domein 'breed' (transformatieopgave voor de gemeente).
- 2) Maatschappelijke ondersteuning 'breed' (het totaal aanbod aan ondersteuning/domein Wmo)
- 3) Maatwerkvoorziening Wmo individuele begeleiding (specifiek).

Hoewel de Rekenkamer zich in het onderzoek primair gericht heeft op het beleid, de inkoop en de uitvoering van de maatwerkvoorziening Wmo individuele begeleiding, hebben de overstijgende conclusies en aanbevelingen volgens de Rekenkamer een bredere reikwijdte dan alleen de maatwerkvoorzieningen Wmo individuele begeleiding. Dit geldt met name voor de overstijgende conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het functioneren de Toegang.

2. Beantwoording van de deelvragen

1. *Beleid en inkoop Wmo: Wat zijn de doelstellingen van het Wmo-beleid en op welke wijze is de inkoop van de maatwerkvoorzieningen individuele begeleiding ZIN en de Pgb's georganiseerd?*

Beleid

Het Tilburgse Wmo-beleid kent drie hoofddoelen:

- het bevorderen van zelfredzaamheid van kwetsbare burgers;
- het verhogen van de participatie van burgers;
- het financieel beheersbaar maken/houden van de Wmo.

De Rekenkamer Tilburg heeft geconstateerd dat er voor de hoofddoelen diverse streefwaarden zijn vastgesteld die door de jaren heen diverse keren gewijzigd zijn.

Mede gelet op de wens om adequaat te kunnen sturen op de beoogde transformatie, heeft de gemeenteraad begin 2015, zes waarden en bijbehorende resultaten benoemd, waarover hij periodiek gerapporteerd wil worden (via de programmabegroting en rondom de Dag van de Verantwoording):

- civil society: meer in de nulde-lijn oplossen;
- allocatie van hulp: hulp op tijd, terecht en effectief;
- samenhang 3D's: samenhang in beleid, efficiency;
- aantal verwijzingen: minder verwijzingen naar tweede-lijn;
- één gezin, één plan, één regisseur;
- verdeling directe en indirecte zorg: efficiënte inzet publieke middelen, minimaliseren overhead.

Deze waarden hebben betrekking op alle drie de decentralisaties in het Sociaal Domein. Hoewel dus breed, vormen deze waarden ook een kader voor de uitvoering van de Wmo

Inkoop ZIN

Er is gekozen voor een bekostigingsmodel waarbij de zorgaanbieder per cliënt een all-in tarief ontvangt (lumpsum per cliënt), vanuit de aanname dat dit een prikkel is om de ondersteuning efficiënt en doelgericht in te richten. Er zijn geen volumeafspraken gemaakt en er is geen budgetplafond ingesteld. Voorafgaand aan een uitvoeringsjaar is een zorgaanbieder dus niet verzekerd van een vast aanbod cliënten (volumeafspraken) of een beschikbaar totaalbudget. Tarieven zijn zodanig vastgesteld dat een zorgaanbieder gemiddeld genomen kostentechnisch zou moeten uitkomen met het tarief voor een bepaald cliëntprofiel. Op bestuurlijk niveau heeft er geen expliciete afweging plaatsgevonden tussen de verschillende bekostigingsmodellen. Voor- en nadelen van de mogelijke bekostigingsmodellen (bijvoorbeeld lumpsum- of populatiebekostiging) zijn op papier niet inzichtelijk gepresenteerd.

Pgb's

Binnen het huidige beleid is keuzevrijheid voor de burger een centraal uitgangspunt. Dat betekent dat de gemeente Tilburg ervoor heeft gekozen om de verdeling tussen ZIN en Pgb open te laten. De afgelopen jaren heeft er budgettechnisch een verschuiving plaatsgevonden van meer ondersteuning via Pgb ten opzichte van ZIN.

	2015		2016	
	<i>Begroting</i>	<i>Realisatie</i>	<i>Begroting</i>	<i>Realisatie</i>
Totaalbudget maatwerkvoorziening begeleiding	18.963.198	17.874.816	20.448.235	18.337.006
ZIN	13.204.735	11.267.546	14.048.235	10.438.437
Pgb	5.758.463	6.607.270	6.400.000	7.898.569

Het college van B&W heeft eind 2016 besloten een kwantitatief en kwalitatief onderzoek te starten naar de redenen voor van Pgb's (stijgende uitgaven) en ZIN (dalende uitgaven) en de mogelijke verschillen in omvang/aard van de ondersteuning en het daarvoor beschikbare budget bij het Pgb en de ZIN.

2. Contracten Wmo-maatwerkvoorziening ZIN en Pgb's: Sluiten de contracten ZIN en de zorgverlening via Pgb's in voldoende mate aan bij het vastgestelde beleid en bij de waarden van de raad?

Van de drie hoofddoelen van het Wmo-beleid (bevorderen zelfredzaamheid van kwetsbare burgers, verhogen participatie van burgers, financieel beheersbaar maken/houden van de Wmo) komt alleen het bevorderen van de zelfredzaamheid van kwetsbare burgers terug in de contracten met de zorgaanbieders.

De contracten ZIN van 2016 en 2017 zijn een verlenging van de in 2014 afgesloten contracten. Daarmee voorzien de lopende contracten niet in de zes waarden en bijbehorende resultaten die de gemeenteraad begin 2015 heeft vastgesteld.

Op papier zijn de overwegingen die de basis vormen voor de contracten ZIN resultaatgericht. De gemeente wil van de zorgaanbieders inzicht krijgen in het resultaat en de effectiviteit van de dienstverlening. Er worden echter geen streefwaarden per cliëntprofiel vermeld. De verwachte prestaties worden in meer algemene zin omschreven.

Ten aanzien van Pgb's is op papier geregeld dat de Toegang steekproefsgewijs, achteraf kan toetsen of de beoogde resultaten daadwerkelijk zijn behaald. In de praktijk blijkt dat bij ondersteuning via Pgb, de resultaatgerichtheid geheel en al overgelaten aan de cliënt en de zorgverlener.

3. Functioneren van de Toegang binnen de keten: Stuurt en monitort de gemeente adequaat of de Toegang in de praktijk ook zodanig functioneert als op papier is beoogd?

De gemeente Tilburg heeft de Wmo-maatwerkvoorzieningen begeleiding op tijd op poten en functionerend gekregen, zonder dat er in de eerste twee jaren daarna grote feilen in de praktijk zichtbaar zijn geworden. Daarmee is de transitie Wmo afgerond en geslaagd. De transformatie is nog in volle gang. Op papier zou het stelsel met gemeente, Toegang en zorgaanbieders een bijdrage moeten kunnen leveren aan de drie hoofddoelen van de Wmo en daarmee aan het welslagen van de transformatie.

De binnen de Toegang betrokken partijen (MEE, IMW, GGD en gemeente) en processen zijn in de praktijk echter nog niet in voldoende mate met elkaar verbonden en het systeem prikkelt nog niet altijd optimaal tot samenwerking tussen partijen of tot verbetering van processen. Er zijn niet in voldoende mate verbindingen en verantwoordelijkheidsverdelingen tussen gemeente, Toegang en zorgaanbieders. Daardoor functioneert het systeem in de praktijk niet altijd zoals op papier is afgesproken.

De resultaten van de Toegang worden niet systematisch in kaart gebracht. De gemeente heeft hierdoor maar beperkt zicht op de mate waarin de Toegang feitelijk bijdraagt aan de drie hoofddoelen van de Wmo. De Wmo is financieel binnen de kaders gebleven, maar het is niet duidelijk in hoeverre dat komt door de wijze waarop de Toegang is georganiseerd en heeft gefunctioneerd. De Toegang heeft geen zicht op de behaalde resultaten op cliëntniveau en daarmee kan de gemeente niet bepalen in welke mate de Toegang bijdraagt aan het bevorderen van de zelfredzaamheid en de verhoging van de participatie.

De gemeente wil toe naar een betere resultaatmeting. Daarnaast leeft er een breed gedeeld besef dat een verdere doorontwikkeling van de Toegang nodig is. Zowel de doorontwikkeling van de Toegang als het te verbeteren inzicht in de resultaten dienen ter ondersteuning van de transformatie.

4. Monitoring en verantwoording: Op welke wijze vindt monitoring gedurende het uitvoeringsjaar plaats en op welke wijze wordt na afloop van het uitvoeringsjaar verantwoord (ZIN en Pgb)?

Informatie over de uitvoering van de Wmo-keten wordt niet op een gestructureerde wijze bijgehouden, geanalyseerd en verwerkt tot adequate inhoudelijke en/of financiële managementinformatie. Het monitoren van cliënten is nog niet structureel ingebed in de werkprocessen; noch op het niveau van de totale portefeuille per zorgaanbieder, noch op het niveau van de Toegang.

In de huidige verantwoordingsystematiek wordt er van uitgegaan dat de monitoring op de inhoud en de resultaten van de zorg (voor de totale portefeuille) grotendeels verloopt via de periodieke accountgesprekken tussen de gemeente en de zorgaanbieders. Mede vanwege het ontbreken van gestructureerde managementinformatie inzake de uitvoering, gaan die accountgesprekken tot op heden echter vooral over praktische regelzaken in plaats van over de resultaten van de geleverde zorg.

De declaraties van de zorgaanbieders (ZIN) worden getoetst op rechtmatigheid; dat wil zeggen: of er een beschikking aan ten grondslag ligt. Er wordt niet getoetst of het aantal uren zorg dat in de beschikking wordt vermeld daadwerkelijk geleverd is. De controle op Pgb is zeer minimaal. In geen van de gevallen (besteding in het eigen netwerk of bij een zorgaanbieder) toetst de gemeente achteraf of er zorg is geleverd en/of er recht is gedaan aan de door de gemeente gevraagde resultaten. De SVB mag geen individuele gegevens aan gemeenten verstrekken. Hierdoor moet in het kader van de accountantscontrole feitelijk het hele Pgb-bedrag als 'onzekerheid' in het kader van de jaarrekening aangemerkt worden. Dit probleem geldt overigens niet specifiek voor de gemeente Tilburg. Het is een landelijk probleem.

Het bij de wet verplicht gestelde klanttevredenheidsonderzoek Wmo is uitgevoerd. De resultaten/scores van dit onderzoek zijn goed, alhoewel van een hoog abstractieniveau. Klachten van cliënten worden niet systematisch op één plek verzameld en het totaalbeeld daarvan is dan ook moeilijk inzichtelijk te maken door de gemeente.

5. Sturing en controle door gemeenteraad: Op welke wijze vervult de gemeenteraad de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het Wmo-beleid en de inkoop? Wordt het beleid en de inkoop periodiek geëvalueerd en leidt dit tot bijstelling van het beleid en/of de inkoop?

De gemeenteraad van Tilburg heeft zich op het terrein van de Wmo een actieve raad getoond. Er zijn hoofddoelen voor het Wmo-beleid vastgesteld, evenals zes waarden (voor het brede sociaal domein) met bijbehorende resultaten waarop de raad beoogde te gaan sturen, monitoren en controleren. Ook is er een traject gestart om te komen tot een transformatieagenda, waarin de samenhang in het sociaal domein helder wordt gemaakt en vorm krijgt. Verder organiseert de gemeenteraad jaarlijks de Dag van de Verantwoording.

De gemeenteraad heeft diverse kwalitatieve (evaluatie)rapporten ontvangen van het college van B&W. Het ontbreekt de raad echter nog aan kwantitatieve informatie. De gemeente, en dus ook de gemeenteraad, heeft nog geen goed beeld of de hoofddoelen van het Wmo-beleid binnen de tijd en de financiën gerealiseerd worden. Ook over de door de gemeenteraad vastgestelde waarden is nog geen volledige en adequate verantwoordingsinformatie beschikbaar. Doelmatigheid en doeltreffendheid hebben nog weinig aandacht gehad.

Tot op heden is door de gemeenteraad in beperkte mate gestuurd op financiële kaders. De financiële kaderstelling voor de Wmo is geïntegreerd in de reguliere P&C-cyclus. Het aggregatieniveau van de budgetten is op het niveau van de 3D. Hierdoor is het lastig om specifiek zicht te krijgen op de uitgaven voor de Wmo.

De verschillende evaluatieonderzoeken² hebben tot op heden niet geleid tot een bijstelling van het beleid en/of de wijze van inkoop.

² O.a. Rapport Effectenanalyse TEAMS, januari 2015, Informatienota Evaluatie Inkoop WMO-begeleiding (inclusief evaluatierapport Vilans, Arrangementen op Maat mei 2016), Rapport 'een eerste blik op de Toegang' mei 2016, en de raadsnotitie doorontwikkeling Toegang (inclusief reflectierapport Reiander Management), september 2015.

3. Overstijgende conclusies

Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Met de decentralisatie van de Wmo per 1 januari 2015 heeft de gemeente een stelsel met bijbehorende werkprocessen opgezet, gericht op de uitvoering van de nieuwe Wmo-taken. In dat opzicht is de transitie afgerond. Burgers die ondersteuning nodig hebben, kunnen deze verkrijgen via Zorg in Natura (ZIN) of via Pgb.

Op papier heeft de gemeente een systeem opgezet dat in beginsel resultaatgericht is. De gemeente wil van de aanbieder inzicht krijgen in het resultaat en de effectiviteit van de dienstverlening. Uit het onderzoek is gebleken dat het stelsel nog niet zodanig functioneert dat adequaat gestuurd wordt op de drie hoofddoelen van de Wmo. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat afspraken/werkprocessen regelmatig anders lopen dan op papier is afgesproken. Onder andere is gebleken dat de plannen van aanpak nog van onvoldoende kwaliteit zijn. De beoogde resultaten worden in deze plannen (te) algemeen geformuleerd waardoor er achteraf weinig toetsingsmogelijkheden zijn. De verantwoording van de geleverde prestaties blijkt in de praktijk vrijwel volledig gericht te zijn op de rechtmatigheid. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de zorgverlening komt nauwelijks aan bod in de accountgesprekken en /of bij de herindicatie van cliënten.

Ten aanzien van Pgb's is op papier geregeld dat de gemeente steekproefsgewijs achteraf kan toetsen of de beoogde resultaten daadwerkelijk zijn behaald. De Rekenkamer Tilburg heeft niet kunnen vaststellen dat deze toetsing in de praktijk daadwerkelijk plaats vindt (hetzij bij de zorgaanbieder hetzij bij de cliënt zelf). Een eventuele resultaatbespreking komt pas aan de orde bij het al dan niet afgeven van een nieuwe beschikking (herindicatie). Waar er bij ZIN nog enige mate van resultaatgerichtheid van de aanbieder wordt verwacht via de formuleringen in het contract, wordt dit bij Pgb geheel aan de cliënt en zijn/haar zorgverleners overgelaten.

Op dit moment is er te weinig (management) informatie beschikbaar over de behaalde resultaten door de Toegang en de zorgaanbieders, waardoor we geen conclusie kunnen trekken in hoeverre de gemeente de de drie hoofddoelen Wmo in de praktijk realiseert:

- het bevorderen van zelfredzaamheid van kwetsbare burgers
- het verhogen van de participatie van burgers
- het financieel beheersbaar maken/houden van de Wmo).

De Rekenkamer Tilburg heeft als titel voor dit onderzoek gekozen: *Zorgen om resultaten*. Deze titel heeft betrekking op het ontbreken van inzicht in de behaalde resultaten van zowel de Toegang als de zorgaanbieders. De keten van beleid, inkoop, toeleiding en uitvoering functioneert nog niet zodanig dat er onderbouwd een conclusie kan worden getrokken of het huidige systeem bijdraagt aan de realisatie van de drie hoofddoelen van de Wmo. Een betere sturing op de realisatie van de drie hoofddoelen is de benodigde vervolgstap in het transformatieproces.

4. Aanbevelingen

Gelet op de overstijgende conclusies formuleert de Rekenkamer een aantal aanbevelingen die aansluiten bij in gang gezette/te zetten verbeteringen, respectievelijk een bijdrage leveren aan de transformatie en aan de gewenste resultaatsturing. De Rekenkamer formuleert die aanbevelingen, die gewogen zijn naar prioriteit en urgentie, in een tweetal hoofdrichtingen, te weten:

- ▶ 1. **Verbeter het functioneren van de Toegang in de keten**
- ▶ 2. **Organiseer een meer integrale sturing en ketencontrol**

Ad 1. Verbeter het functioneren van de Toegang in de keten ('doorontwikkeling')

De transformatie is een continu proces van groei en bijstelling. Het functioneren van de Toegang is de kritische succesfactor in dit proces. De Toegang is immers verantwoordelijk voor de indicatie van de zorg, voor de toeleiding van cliënten naar ZIN of Pgb-zorg en draagt bij aan de evaluatie van de uitvoering van de zorg en de financiële beheersbaarheid van het Wmo-stelsel. Kortom: de Toegang is de kernspeler van het systeem.

Uit dit Rekenkameronderzoek³, is duidelijk geworden dat het functioneren van de Toegang (binnen de keten Wmo maatwerkvoorziening individuele begeleiding) nog verder verbeterd kan worden. Zo is o.a. gebleken dat de door de Toegang opgestelde plannen van aanpak vaak nog van onvoldoende kwalitatief niveau zijn. Resultaten worden (te) algemeen geformuleerd waardoor er achteraf weinig toetsingsmogelijkheden zijn. Procedures zoals op papier zijn afgesproken worden in de praktijk niet altijd consequent gevolgd. Zo heeft de Rekenkamer o.a. geconstateerd dat niet in alle gevallen, zorgaanbieders door de Toegang worden benaderd met het verzoek een concreet ondersteuningsaanbod te doen alvorens er beschikt wordt. De Toegang heeft in de praktijk (nog) geen nadrukkelijke rol ten aanzien van de monitoring van de resultaten.

Juist gelet op de kernfuncties van de Toegang, adviseert de Rekenkamer aan de raad een hoge prioriteit toe te kennen aan het verder verbeteren van het functioneren van de Toegang.

Algemene aanbeveling verbeteren functioneren Toegang in de keten

Hieruit volgt onze eerste algemene aanbeveling aan de gemeenteraad betreffende het functioneren van de Toegang:

Ken hoge prioriteit toe aan het verbeteren van het functioneren van de Toegang in de keten voor de Wmo maatwerkvoorziening individuele begeleiding. Zorg ervoor dat de Toegang procedures (her)formuleert die gericht zijn op een zelfde manier van resultaat gericht werken, en gebaseerd zijn op gedeelde doelstellingen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de gemeente-brede doelstellingen van het nieuwe Wmo-stelsel te realiseren.

³ Ook andere recente (onderzoeks)rapportages onderstrepen het belang van een verdere doorontwikkeling van de Toegang. Zie bijv. raadsnotitie doorontwikkeling Toegang (september 2016), inclusief reflectierapport 'doorontwikkeling de Toegang, naar een volgende stap in duurzame samenwerking, Reinder Management (juni 2016).

Concrete uitwerking aanbeveling verbeteren functioneren Toegang in de keten

Hieruit volgen de volgende concrete aanbevelingen aan het college van B&W betreffende het functioneren van de Toegang binnen de keten Wmo maatwerkvoorziening individuele begeleiding. Het betreft hier aanbevelingen waarvan de gewenste opvolging ervan randvoorwaardelijk is om de gemeenteraad in positie te brengen zijn kaderstellende rol in te vullen.

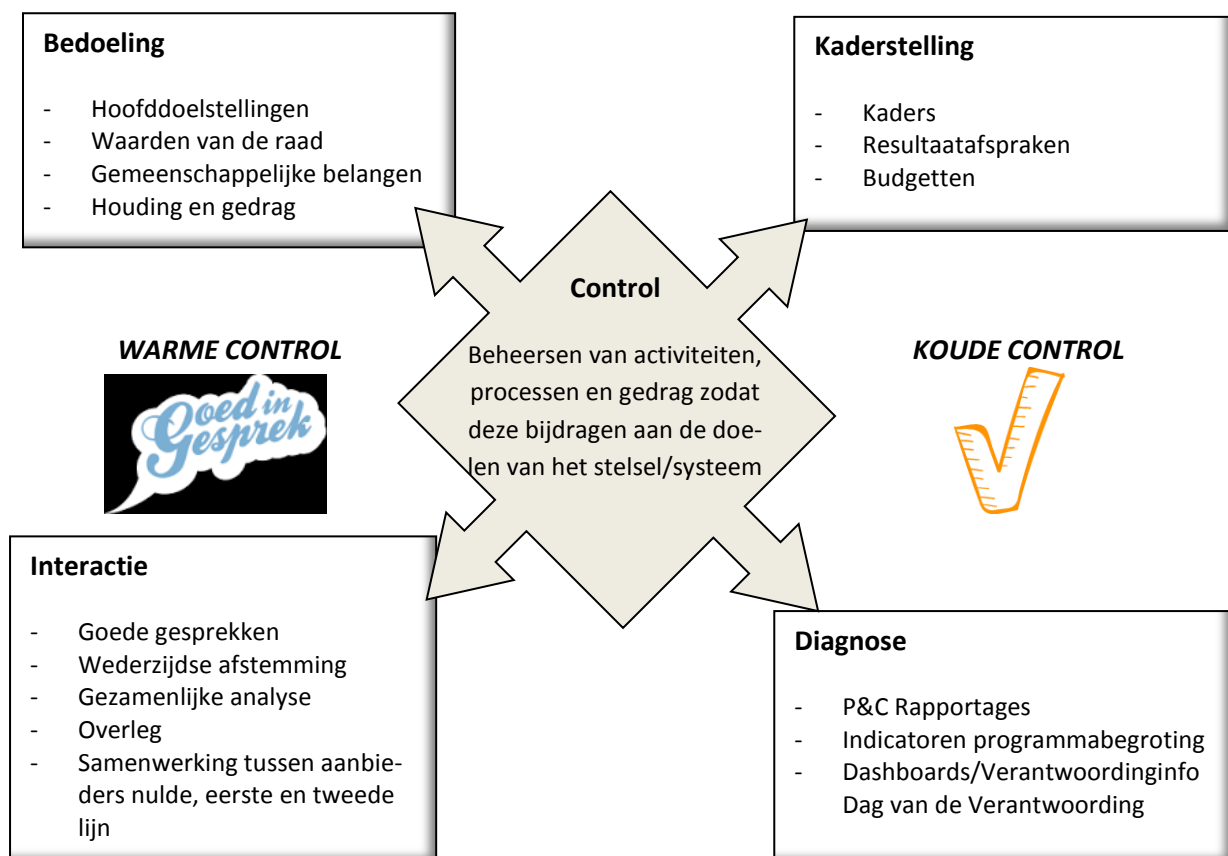
1. **Bevorder dat de Toegangspartners opereren vanuit een gezamenlijk belang/gedeelde ambitie:** Overweeg daartoe om de Toegangsmedewerkers onder eenzelfde aansturing te laten vallen. Daarmee wordt organisatorisch aan een basisvoorwaarde voldaan voor een gezamenlijke resultaat- en budgetverantwoordelijkheid.
2. **Leg het cliëntproces eenduidig vast:** Voor het inzicht in resultaten als basis om te kunnen (bij)sturen, is het noodzakelijk dat het gehele cliëntproces van het moment dat een inwoner binnenkomt met een vraag tot en met het moment dat deze uitstroomt eenduidig te beschrijven. Vraag de Toegang dit proces van toegang tot uitgang eenduidig vast te leggen en bepaal hierbinnen wie (cliënt, netwerk, gemeente, zorgaanbieder, e.d.) wat doet en wanneer.
3. **Zorg voor kwalitatief betere plannen van aanpak:** In de praktijk wordt gewerkt met een beschikking en een plan van aanpak. In de beschikking wordt summiere informatie opgenomen (o.a. clientprofiel, aantal uren zorg en de looptijd van de beschikking). Uit het plan van aanpak moet duidelijker blijken wat de er volgens betrokken partijen moet gebeuren en met welk gewenst resultaat. Als de beoogde resultaten meer eenduidig worden vastgelegd, kan achteraf beter door de Toegang getoetst worden in hoeverre de resultaten zijn behaald.
4. **Expliciteer wie verantwoording schuldig is aan wie:** Laat, in vervolg op aanbeveling 2, de rol van de Toegang eenduidig vastleggen en geef aan op welke momenten welke partij (cliënt in geval van Pgb-zorg, zorgaanbieder in geval van ZIN, de Toegang zelf in geval van herindicatie) verantwoording over behaalde resultaten aflegt en aan wie.
5. **Kom via een gezamenlijk proces tot een meer eenduidige set aan indicatoren:** Betrek de Toegang (in het kader van zijn rol als indicatieorgaan voor de zorg) bij het opstellen van indicatoren waarmee feitelijke resultaten beoordeeld en geëvalueerd kunnen worden. Betrek daarnaast ook de zorgaanbieders bij dit proces.

Ad 2. Organiseer een meer integrale sturing en ketencontrol

Op basis van het Rekenkameronderzoek kan geconcludeerd worden dat veel essentiële informatie over de resultaten die worden geboekt (door zowel de Toegang als de zorgaanbieders), ontbreekt, onvolledig is of te weinig gebruikt wordt.

De Rekenkamer Tilburg realiseert zich dat informatie over de bereikte doelen, en over de gerealiseerde (financiële) doelmatigheid van zorg snel kan verworden tot het bekende 'afvinken', oftewel het verzamelen van informatie om de informatie. Ook weten we dat het niet eenvoudig is om nuttige indicatoren te vinden waarmee de diverse partners (de raad, B&W, de Toegang) het stelsel kunnen beoordelen en sturen. Desondanks is het zinvol meetbare indicatoren te formuleren. Juist door de meetbaarheid kan men bij grote afwijkingen op zoek gaan naar de oorzaken. Zonder indicatoren als meetinstrument is er geen enkel zicht op de richting die het stelsel uitgaat, laat staan dat er nagegaan kan worden of de doelstellingen in het vizier komen.

In deze zin zijn de boven aangeduide diagnose-instrumenten voorbeelden van 'koude control'. Zo zijn indicatoren van de resultaten van zorg niet als eindpunt te beschouwen, waarmee men resultaten kan 'afvinken'. Zij dienen eerder als startpunt van een gezamenlijke analyse door de bij de zorg betrokken partners (de 'warme' control) van de behaalde resultaten. Met betrekking tot de integrale sturing en control presenteert de Rekenkamer het onderstaande schema⁴ (sturing en netwerkcontrol).



⁴ Dit schema heeft de Rekenkamer Tilburg gebaseerd op basis van een presentatie van dhr. M.Boogers (Univtersiteit Twent/BMC advies) met betrekking tot 'samenwerkend besturen' over netwerksturing.

Algemene aanbeveling meer integrale sturing en ketencontrol

Op basis van deze overwegingen komt de Rekenkamer tot de volgende algemene aanbeveling (gericht aan de gemeenteraad) betreffende de sturing en ketencontrol

Kom tot een meer integrale sturing en ketencontrol. Formuleer hierbij eenduidig welke diagnose-instrumenten (de koude control) op welk moment worden ingezet. Houdt hierbij ook voldoende ruimte voor de warme control.

Concrete uitwerking aanbeveling uitwerking koude control

Vanuit deze algemene aanbeveling, komt de Rekenkamer tot de volgende concrete aanbevelingen

6. **Maak meer concrete afspraken met zorgaanbieders over te bereiken resultaten:** Maak, middels de contracten, kwantificeerbare afspraken met gecontracteerde zorgaanbieders over de (gemiddeld) te bereiken resultaten met toegewezen cliënten. De te rapporteren resultaten dienen in verband gebracht te worden met de geleverde zorg. Deze afspraken kunnen variëren per doelgroep/cliëntprofiel. De kwantificeerbare afspraken worden door de gemeente in samenspraak met de zorgaanbieders opgesteld. De zorgaanbieder rapporteert periodiek over deze resultaten, die in ieder geval door zorgaanbieder en de gemeente gezamenlijk geanalyseerd worden. De jaarrapportages zijn tevens input voor de jaarlijkse dag van de verantwoording.
7. **Zorg voor meer grip op resultaten via Pgb's:** Laat de Toegang, bij de verantwoording van de Pgb-zorg, eenduidig vastleggen dat de cliënt en/of diens verzorger dient te rapporteren over de geleverde zorg, de gemaakte kosten en de bereikte resultaten. In de beschikking voor de Pgb-zorg wordt deze rapportage-eis opgenomen. Een vertegenwoordiger van de Toegang analyseert een of twee keer per jaar met de cliënt en/of diens verzorger deze rapportage in het licht van de bereikte resultaten. Indien nodig leidt dit tot aanpassing van de zorg.
8. **Geef als raad nog meer richting aan de benodigde sturingsinformatie:** Het is aan te bevelen als de raad zich een beeld vormt van de informatie die hij nodig denkt te hebben voor de sturing van het nieuwe Wmo-stelsel. De Rekenkamer suggereert hierbij aandacht te schenken aan de resultaten van het indicatieproces door de Toegang (hoeveel oplossingen in de 0^{de}, 1^e lijn etc.), de bereikte resultaten en de hoeveelheid geleverde zorg in relatie tot de bestede budgetten (zowel bij ZIN als bij Pgb).
9. **Breng het aggregatieniveau van de financiële informatie naar een niveau lager:** In aanvulling op 8 zou de raad kunnen overwegen de financiële kaderstelling van de Wmo te integreren met de onder 8 genoemde informatiestromen. Via de reguliere P&C-cyclus zou dan inzicht gekregen verkegen worden in de relatie tussen de verwachte resultaten en de begrote uitgaven van de Wmo, alsmede over realisaties daarvan. Dit vereist dat het aggregatieniveau van de Wmo budgetten in de P&C-stukken naar een lager niveau gebracht moet worden.

Concrete uitwerking aanbeveling uitwerking warme control

10. **Streef naar een evenwichtige balans tussen koude en warme control:** De aanbevelingen 6-9 zijn gericht op het verbeteren van de koude control. De Rekenkamer Tilburg is van opvatting dat een evenwichtige balans tussen koude en warme control randvoorwaardelijk is voor een betere integrale sturing en ketencontrol. De afgelopen jaren is in Tilburg al ervaring opgedaan met vormen van warme control. De door de gemeenteraad georganiseerde Dag van de Verantwoording is daar een goed voorbeeld van. Dit concept sluit goed aan bij de principes van warme control. Geef de raadswerkgroep Sociaal Domein (met ondersteuning door de griffie) de opdracht om samen met een aantal sleutelspelers (zoals de Sociale Raad, het ambtelijke apparaat en de accountant) enkele aanvullende mogelijkheden en richtingen voor warme control, verder uit te werken.

Bijlage 1 Kader met toetsingcriteria

Onderzoeksvraag	Toetsingscriteria
Hoofdstuk 1 Beleid Wmo en inkoop	
1. Wat zijn de doelstellingen van het Wmo-beleid en op welke wijze is de inkoop van de maatwerkvoorzieningen (ZIN) en de pgb's georganiseerd?	<i>Doelstellingen Wmo-beleid</i>
	1a Uit het Wmo-beleid blijkt een logische doelboom. Het college van B&W heeft de door de gemeenteraad vastgestelde beleidsdoelen en streefwaarden vertaald in operationele doelstellingen en een operationeel stappenplan.
	<i>Inkoop</i>
	1b De inkoop van de zorg is effectief en efficiënt georganiseerd:
	I Het college van B&W heeft een behoeftanalyse gemaakt om te bepalen welk aanbod er nodig is. De vraag is adequaat ingeschat (bijvoorbeeld op basis van historische gegevens en benchmarks).
II Het college van B&W heeft een expliciete afweging gemaakt van het gewenste bekostigingsmodel (P*Q, populatiebekostiging of resultaatbekostiging).	
III Het college van B&W heeft een beeld van de verdeling ZIN en pgb's en heeft een visie op de (gewenste) verhouding.	
Hoofdstuk 2 Contracten maatwerkvoorziening ZIN en pgb's	
2. Sluiten de contracten ZIN en pgb's in voldoende mate aan bij het vastgestelde beleid en de waarden van de raad? ⁵	<i>Contracten maatwerkvoorzieningen ZIN</i>
	2a De (raam)contracten ZIN sluiten aan op de beleidsdoelen en streefwaarden van de raad.
	2b De contracten bevatten voldoende prikkels en waarborgen die ervoor zorgen dat zorgaanbieders de beleidsdoelen en streefwaarden adequaat nastreven.
	2c Met het oog op criterium 2b) bevatten de in de contracten beschreven monitoring en verantwoording voldoende handvatten voor de gemeente om met de aanbieders het gesprek aan te gaan en om hen af te rekenen op de bereikte resultaten.
	<i>Pgb's</i>
2d Het college van B&W borgt dat de zorgverlening op basis van een pgb een bijdrage levert aan de doelen van het Wmo-beleid.	
Hoofdstuk 3 Functioneren van de Toegang in de keten	
3. Stuurt en monitort de gemeente adequaat of de Toegang in de praktijk ook zodanig functioneert als op papier is beoogd?	<i>Inrichting Toegang op papier</i>
	3a De wijze waarop Tilburg de Toegang heeft geregeld, maakt het op papier mogelijk om de drie hoofdoelen van de Wmo te realiseren (bevorderen zelfredzaamheid, verhogen participatie en financieel beheersbaar houden van de Wmo).
	<i>Toegang in de praktijk</i>
	3b De werkprocessen verlopen in de praktijk zoals het op papier is afgesproken.
	<i>Zicht op resultaten Toegang</i>
3c De feitelijke resultaten van de Toegang zijn in beeld en hieruit blijkt dat de Toegang een significante bijdrage levert aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de streefwaarden van de gemeente.	

⁵ De waarden van de raad zijn in maart 2015 vastgesteld. De contracten met de zorgaanbieders zijn eind 2014 afgesloten (dus voordat de waarden door de raad waren vastgesteld). We nemen voor het totaalbeeld de waarden wel mee, met de aantekening dat ten tijde van het afsluiten van de contracten de waarden nog niet waren vastgesteld.

Hoofdstuk 4 Monitoring en verantwoording		
4. Op welke wijze vindt monitoring gedurende het uitvoeringsjaar plaats en op welke wijze wordt na afloop van het uitvoeringsjaar verantwoord (ZIN en pgb)?	<i>Monitoring tijdens het uitvoeringsjaar</i>	
	4a	Het college van B&W genereert op meta-niveau inhoudelijke en financiële monitoringinformatie en stuurt op basis van deze informatie.
	4b	Het college van B&W ontvangt van de gecontracteerde zorgaanbieders tussentijds informatie die inzicht biedt in de belangrijkste inhoudelijke en financiële ontwikkelingen, inclusief een analyse op vraag en aanbod. De (tussentijdse) monitoring vormt input voor de periodieke accountgesprekken tussen gemeente en zorgaanbieder en leidt zo nodig tot bijsturing.
	<i>Verantwoording ZIN en pgb</i>	
	4c	Na afloop van het contractjaar wordt door de zorgaanbieders adequaat financieel en inhoudelijk verantwoording afgelegd (inclusief eventueel afrekenen).
4d	Het college van B&W heeft georganiseerd dat over de besteding van de pgb's door gebruikers adequaat verantwoording wordt afgelegd aan de gemeente.	
Hoofdstuk 5 Sturing en controle door de raad		
5. Op welke wijze vervult de gemeenteraad de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het Wmo-beleid en de inkoop? Wordt het beleid en de inkoop periodiek ge-evalueerd en leidt dit tot bijstelling van het beleid en/of de inkoop?	<i>Kaderstelling</i>	
	5a	De gemeenteraad neemt zelf het initiatief en behoudt regie ten aanzien van de decentralisatie van de Wmo.
	<i>Informatievoorziening</i>	
	5b	De informatievoorziening aan de raad is voldoende adequaat.
	<i>Evalueren</i>	
	5c	Het college van B&W informeert de gemeenteraad periodiek over de evaluatie en eventuele bijstelling van het beleid en/of de inkoop.
	<i>Controleren</i>	
5d	De gemeenteraad bevraagt het college van B&W periodiek (mondeling of schriftelijk) over de mate waarin de Wmo-beleidsdoelstellingen gerealiseerd zijn binnen de kaders van tijd en financiën.	
<i>Volksvertegenwoordiging</i>		
5e	De gemeenteraad organiseert, onder meer, werkbezoeken en informatiebijeenkomsten om zich een beeld te kunnen vormen van de uitwerking van de genomen besluiten in de praktijk. Raadsleden zijn ontvankelijk voor geluiden uit de stad. De raad laat zich informeren over de effecten van de eerder genomen besluiten.	

Deel II

Nota van bevindingen

Zorgen om resultaten

Een onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Tilburg stuurt op het beleid, de inkoop van en de toeleiding naar de Wmo Maatwerkvoorzieningen (ZIN en Pgb)

d.d. 15 mei 2017

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Beschrijving huidige organisatie Wmo	6
Hoofdstuk 1 Beleid Wmo en Inkoop	14
Hoofdstuk 2 Contracten maatwerkvoorziening ZIN en Pgb's	22
Hoofdstuk 3 Functioneren van de Toegang in de keten	28
Hoofdstuk 4 Monitoring & Verantwoording	33
Hoofdstuk 5 Sturing en controle door de gemeenteraad	41

Bijlage 1. Chronologische tijdlijn

Bijlage 2. Interviews

Inleiding

Met ingang van 1 januari 2015 heeft een transitie plaatsgevonden waarbij tal van taken binnen het sociaal domein (participatie, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning; de 3D's) zijn overgedragen van het rijk naar de gemeente. Een belangrijke uitdaging voor de 3D's is om inwoners meer op basis van eigen kracht en/of het eigen sociale netwerk problemen te laten oplossen, zodat het beroep op voorzieningen niet onnodig toeneemt. Indien ondersteuning nodig is, is er financiële noodzaak om eerst toe te leiden naar meer algemeen toegankelijke voorzieningen voordat een beroep kan worden gedaan op meer specialistische en daardoor vaak duurder voorzieningen.

In de zomer van 2016 sprak de Rekenkamer Tilburg de wens uit om onderzoek te gaan doen binnen het sociaal domein. Ter nadere bepaling van de te kiezen onderzoeks aanpak zijn gesprekken gevoerd met leden van de raads werkgroep 3D en de accountant¹ van de gemeente. Op basis van die gesprekken hebben we besloten om onderzoek te doen naar sturing op de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Daarbij heeft de Rekenkamer Tilburg zich gericht op de maatwerkvoorzieningen individuele begeleiding (via Zorg in Natura/ZIN en persoonsgebonden budgetten/pgb).

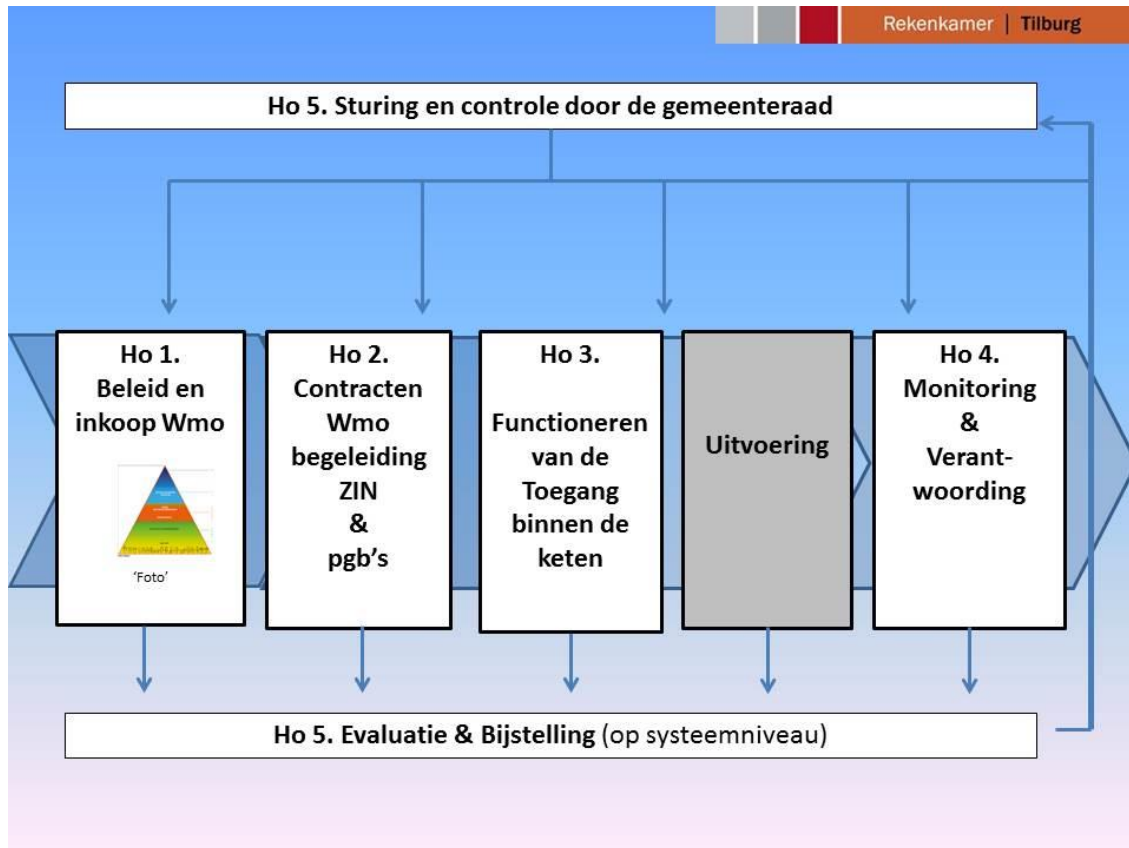
Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvraag stonden centraal in het onderzoek:

Functioneert de keten van beleid, inkoop, toeleiding en uitvoering met betrekking tot de Wmo maatwerkvoorzieningen begeleiding (ZIN en pgb) zodanig dat de beoogde beleidsdoelstellingen in de praktijk ook daadwerkelijk gerealiseerd worden?

1. Beleid en inkoop Wmo	<i>Wat zijn de doelstellingen van het Wmo-beleid en op welke wijze is de inkoop van de maatwerkvoorzieningen (ZIN) en de pgb's georganiseerd?</i>
2. Contracten Wmo maatwerkvoorziening ZIN en pgb's	<i>Sluiten de contracten ZIN en de zorgverlening via pgb's in voldoende mate aan bij het vastgestelde beleid (en de waarden van de raad)?</i>
3. Functioneren van de Toegang binnen de keten	<i>Stuurt en monitort de gemeente adequaat of de Toegang in de praktijk ook zodanig functioneert als op papier is beoogd?</i>
4. Monitoring & Verantwoording	<i>Op welke wijze vindt monitoring gedurende het uitvoeringsjaar plaats en op welke wijze wordt na afloop van het uitvoeringsjaar verantwoord (ZIN en pgb)?</i>
5. Sturing en controle door gemeenteraad	<i>Op welke wijze vervult de gemeenteraad de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het Wmo-beleid en de inkoop?</i> <i>Wordt het beleid en de inkoop periodiek geëvalueerd en leidt dit tot bijstelling van het beleid en/of de inkoop?</i>

¹ In die periode bleken veel gemeenten moeite met het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring voor de uitgaven met betrekking tot de 3D's. De grootste problemen deden zich voor bij de afwikkeling van de persoonsgebonden budgetten (pgb's) en de contracten tussen gemeenten en zorgaanbieders.



Onderzoeksdoelen

De Rekenkamer Tilburg wil met dit onderzoek in beeld brengen in hoeverre *op papier* en *in de praktijk* door de gemeente adequaat wordt gestuurd op het cyclische proces van beleid, de inkoop, de toegang en de uitvoering van de inkoopcontracten (Wmo-maatwerkvoorzieningen ZIN) en de pgb's. Daarnaast wil de Rekenkamer inzichtelijk krijgen in hoeverre de gemeente adequaat kan bijsturen via een systeem van monitoring, verantwoording en evaluatie.

Uitvoering onderzoek

De Rekenkamer heeft dit onderzoek in eigen beheer uitgevoerd. Het onderzoek bestond uit het vaststellen van een kader met toetsingscriteria (zie hierna), deskresearch, interviews, analyse en het formuleren van overstijgende conclusies en aanbevelingen.

Kader met toetsingscriteria

Bij de start van het onderzoek heeft de Rekenkamer een kader met toetsingscriteria opgesteld. De Rekenkamer heeft zich bij het opstellen van dit toetsingskader gebaseerd op stukken van de gemeenteraad (bijvoorbeeld de zes waarden van de raad en het vastgestelde beleid). Daarnaast is aansluiting gezocht bij algemeen geaccepteerde normen bij rekenkameronderzoek in het sociaal domein.

Onderzoeksvraag	Toetsingscriteria
Hoofdstuk 1 Beleid Wmo en inkoop	
1. Wat zijn de doelstellingen van het Wmo-beleid en op welke wijze is de inkoop van de maatwerkvoorzieningen (ZIN) en de pgb's georganiseerd?	<i>Doelstellingen Wmo-beleid</i>
	1a Uit het Wmo-beleid blijkt een logische doelboom. Het college van B&W heeft de door de gemeenteraad vastgestelde beleidsdoelen en streefwaarden vertaald in operationele doelstellingen en een operationeel stappenplan.
	<i>Inkoop</i>
	1b De inkoop van de zorg is effectief en efficiënt georganiseerd:
	I Het college van B&W heeft een behoefteanalyse gemaakt om te bepalen welk aanbod er nodig is. De vraag is adequaat ingeschat (bijvoorbeeld op basis van historische gegevens en benchmarks).
II Het college van B&W heeft een expliciete afweging gemaakt van het gewenste bekostigingsmodel (P*Q, populatiebekostiging of resultaatbekostiging).	
III Het college van B&W heeft een beeld van de verdeling ZIN en pgb's en heeft een visie op de (gewenste) verhouding.	
Hoofdstuk 2 Contracten maatwerkvoorziening ZIN en pgb's	
2. Sluiten de contracten ZIN en pgb's in voldoende mate aan bij het vastgestelde beleid en de waarden van de raad? ²	<i>Contracten maatwerkvoorzieningen ZIN</i>
	2a De (raam)contracten ZIN sluiten aan op de beleidsdoelen en streefwaarden van de raad.
	2b De contracten bevatten voldoende prikkels en waarborgen die ervoor zorgen dat zorgaanbieders de beleidsdoelen en streefwaarden adequaat nastreven.
	2c Met het oog op criterium 2b) bevatten de in de contracten beschreven monitoring en verantwoording voldoende handvatten voor de gemeente om met de aanbieders het gesprek aan te gaan en om hen af te rekenen op de bereikte resultaten.
	<i>Pgb's</i>
2d Het college van B&W borgt dat de zorgverlening op basis van een pgb een bijdrage levert aan de doelen van het Wmo-beleid.	
Hoofdstuk 3 Functioneren van de Toegang in de keten	
3. Stuurt en monitort de gemeente adequaat of de Toegang in de praktijk ook zodanig functioneert als op papier is beoogd?	<i>Inrichting Toegang op papier</i>
	3a De wijze waarop Tilburg de Toegang heeft geregeld, maakt het op papier mogelijk om de drie hoofddoelen van de Wmo te realiseren (bevorderen zelfredzaamheid, verhogen participatie en financieel beheersbaar houden van de Wmo).
	<i>Toegang in de praktijk</i>
	3b De werkprocessen verlopen in de praktijk zoals het op papier is afgesproken.
	<i>Zicht op resultaten Toegang</i>
3c De feitelijke resultaten van de Toegang zijn in beeld en hieruit blijkt dat de Toegang een significante bijdrage levert aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de streefwaarden van de gemeente.	

² De waarden van de raad zijn in maart 2015 vastgesteld. De contracten met de zorgaanbieders zijn eind 2014 afgesloten (dus voordat de waarden door de raad waren vastgesteld). We nemen voor het totaalbeeld de waarden wel mee, met de aantekening dat ten tijde van het afsluiten van de contracten de waarden nog niet waren vastgesteld.

Hoofdstuk 4 Monitoring en verantwoording		
4. Op welke wijze vindt monitoring gedurende het uitvoeringsjaar plaats en op welke wijze wordt na afloop van het uitvoeringsjaar verantwoord (ZIN en pgb)?	<i>Monitoring tijdens het uitvoeringsjaar</i>	
	4a	Het college van B&W genereert op meta-niveau inhoudelijke en financiële monitoringinformatie en stuurt op basis van deze informatie.
	4b	Het college van B&W ontvangt van de gecontracteerde zorgaanbieders tussentijds informatie die inzicht biedt in de belangrijkste inhoudelijke en financiële ontwikkelingen, inclusief een analyse op vraag en aanbod. De (tussentijdse) monitoring vormt input voor de periodieke accountgesprekken tussen gemeente en zorgaanbieder en leidt zo nodig tot bijsturing.
	<i>Verantwoording ZIN en pgb</i>	
	4c	Na afloop van het contractjaar wordt door de zorgaanbieders adequaat financieel en inhoudelijk verantwoording afgelegd (inclusief eventueel afrekenen).
4d	Het college van B&W heeft georganiseerd dat over de besteding van de pgb's door gebruikers adequaat verantwoording wordt afgelegd aan de gemeente.	
Hoofdstuk 5 Sturing en controle door de raad		
5. Op welke wijze vervult de gemeenteraad de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het Wmo-beleid en de inkoop? Wordt het beleid en de inkoop periodiek geëvalueerd en leidt dit tot bijstelling van het beleid en/of de inkoop?	<i>Kaderstelling</i>	
	5a	De gemeenteraad neemt zelf het initiatief en behoudt regie ten aanzien van de decentralisatie van de Wmo.
	<i>Informatievoorziening</i>	
	5b	De informatievoorziening aan de raad is voldoende adequaat.
	<i>Evaluëren</i>	
	5c	Het college van B&W informeert de gemeenteraad periodiek over de evaluatie en eventuele bijstelling van het beleid en/of de inkoop.
	<i>Controleren</i>	
5d	De gemeenteraad bevraagt het college van B&W periodiek (mondeling of schriftelijk) over de mate waarin de Wmo-beleidsdoelstellingen gerealiseerd zijn binnen de kaders van tijd en financiën.	
<i>Volksvertegenwoordiging</i>		
5e	De gemeenteraad organiseert, onder meer, werkbezoeken en informatiebijeenkomsten om zich een beeld te kunnen vormen van de uitwerking van de genomen besluiten in de praktijk. Raadsleden zijn ontvankelijk voor geluiden uit de stad. De raad laat zich informeren over de effecten van de eerder genomen besluiten.	

Toetsing aan criteria

De Rekenkamer heeft tijdens het onderzoek ervaren dat het onderzoekstechnisch soms lastig was om bevindingen te 'isoleren' op het niveau van de maatwerkvoorzieningen Wmo individuele begeleiding.

De Rekenkamer ondervond dat de toetsing aan de criteria, leidde tot bevindingen op een drietal niveaus:

- Sociaal domein 'breed' (transformatieopgave voor de gemeente)
- Maatschappelijke ondersteuning 'breed' (totaal aanbod aan ondersteuning/Domein Wmo)
- Maatwerkvoorziening Wmo individuele begeleiding (specifiek).

In deze nota van bevindingen zullen de verschillende niveaus daarom soms door elkaar lopen.

Beschrijving huidige organisatie Wmo

Taakopdracht

Per 1 januari 2015 zijn er nieuwe Wmo-taken gedecentraliseerd van het Rijk naar de gemeenten. Met deze decentralisatie werd de gemeente verantwoordelijk voor een adequate taakuitvoering van de Wmo2015. Naast het bieden van ondersteuning, werd de gemeente (mede)verantwoordelijk voor het realiseren van een wezenlijke transformatie van de manier waarop in het sociaal domein wordt gewerkt. Deze transformatieopgave betreft zowel de gemeentelijke organisatie en haar ketenpartners als ook de inwoners van de gemeente en de samenleving als geheel.

Transformatie (vernieuwing van beleid)

De Wmo vraagt naast een taakuitbreiding van gemeenten ook een vernieuwing van het beleid. De achterliggende redenen voor de decentralisatie van taken uit de AWBZ naar gemeenten zijn toegelicht in een brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer van 25 april 2013. 'In de eerste plaats is verandering van de langdurige zorg en ondersteuning nodig omdat mensen zo lang mogelijk thuis willen blijven wonen en ouder worden', in de tweede plaats zijn hervormingen nodig 'vanwege de financiële houdbaarheid van de langdurige zorg'. Uitgangspunt daarbij is dat meer maatwerk geleverd wordt bij de ondersteuning. Daarvoor is het, in de visie van het Rijk, nodig dat er ontkokerd wordt gewerkt. 'Gemeenten zijn de aangewezen bestuurslaag om dit te realiseren; zij kunnen voorzien in de noodzakelijke integraliteit en maatwerk én kunnen beter inspelen op de rol van het sociale netwerk rond de burger'.

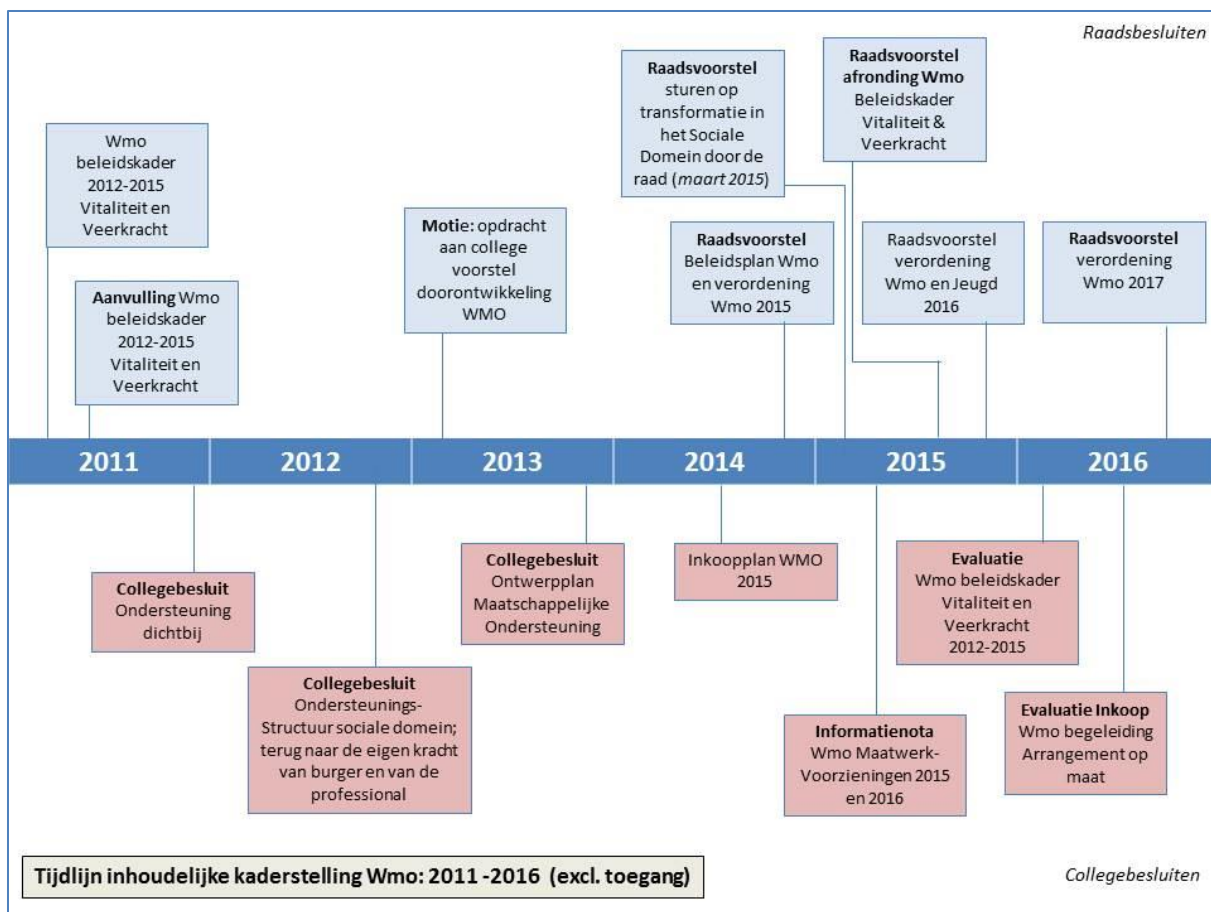
Belangrijke doelen bij de decentralisatie van de Wmo zijn dan ook integraliteit van de uitvoering (zowel binnen het domein van de Wmo als domeinoverstijgend met bijvoorbeeld de jeugdzorg en het passend onderwijs), de nadruk op de 'eigen kracht' van mensen, het leveren van maatwerk bij de vorm van ondersteuning en het dichterbij de burger brengen van de maatschappelijke ondersteuning. De regering wijst er in de Memorie van Toelichting bij de Wmo op dat een belangrijk uitgangspunt is dat 'mensen in de eerste plaats zelf verantwoordelijkheid dragen voor de wijze waarop zij hun leven inrichten en deelnemen aan de samenleving'. Daarnaast geeft de regering aan dat een 'actieve inzet op preventie en vroegsignalering nodig is om te voorkomen dat mensen aangewezen raken op (zwaardere) vormen van langdurige maatschappelijke ondersteuning'. Gemeenten moeten zich een goed beeld vormen van de ondersteuningsbehoefte van mensen. Daarom verplicht de wet gemeenten naar aanleiding van een verzoek om maatschappelijke ondersteuning een onderzoek te doen naar de hulpvraag en de specifieke omstandigheden van de aanvrager. In de Wmo zijn ook voorwaarden opgenomen waaraan dit onderzoek moet voldoen.

Kaders gemeente Tilburg

► *Beleidsnota's*

Het belangrijkste inhoudelijke vertrekpunt wordt gevormd door het *Wmo beleidskader 2012-2015 Vitaliteit en Veerkracht*. Na vaststelling van dit beleidskader in 2011 hebben de Tilburgse gemeenteraad en het college van B&W nog een groot aantal besluiten genomen over het Wmo-beleid en de wijze waarop de uitvoering georganiseerd wordt in Tilburg. Enkele van die nota's zijn breed qua opzet en zien toe op het brede sociaal domein. Andere nota's zijn meer specifiek en richten zich op een smaller deel (bijvoorbeeld de nota *Ondersteuning Dichtbij*). Door de grote hoeveelheid aan nota's, soms breed, soms smal, is het een zoektocht in het vinden van de focus. In de tijdlijn op de volgende pagina geeft de Rekenkamer een samenvattend overzicht van verschenen nota's³.

³ Het aantal verschenen nota's over de organisatie van de maatschappelijke ondersteuning (college- en raadsbesluiten, informatiebrieven) is groot (2011-2016). Om op hoofdlijnen inzage te krijgen, beperkt de Rekenkamer Tilburg zich tot de voornaamste bestuurlijke stukken (exclusief stukken over de Toegang).



Als rode draad komen voor het domein Wmo de volgende drie doelen in wisselende omschrijvingen terug:

- het bevorderen van de zelfredzaamheid van kwetsbare burgers;
- het verhogen van de participatie van burgers;
- het financieel beheersbaar maken/houden van de Wmo.

► *Verordening, besluit maatschappelijke ondersteuning en beleidsregels*

In de Wmo staat dat de gemeente plannen en regels moet vaststellen voor de maatschappelijke ondersteuning in de stad. De gemeente Tilburg heeft deze plannen en regels vastgelegd in een Wmo-verordening, het besluit maatschappelijke ondersteuning en de beleidsregels maatschappelijke ondersteuning. Jaarlijks stelt het college van B&W deze documenten opnieuw (geactualiseerd) vast, met daarin onder andere de nieuwe bedragen voor de hoogte van de eigen bijdrage en de nieuwe bedragen die gelden bij het verstrekken van maatwerkvoorzieningen.

► *Financiële kaders*

De financiële kaderstelling verloopt via de reguliere P&C-cyclus. Daarbij is gekozen voor een aggregatie op het niveau van de 3D's (sociaal domein breed).

► *Waarden van de raad*

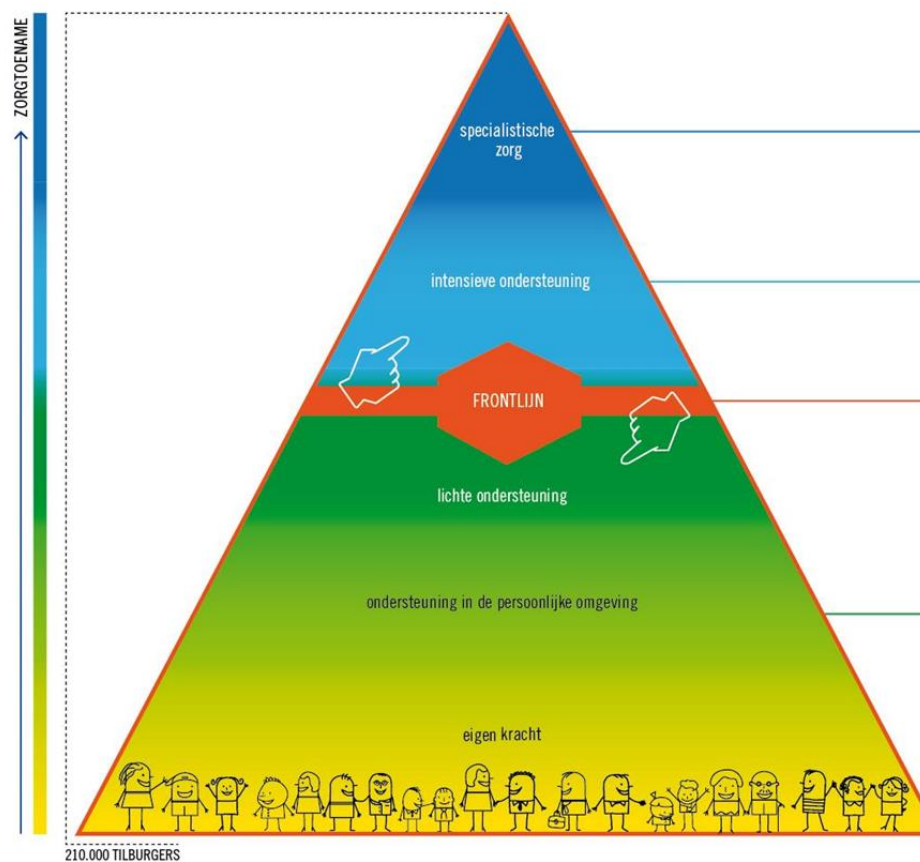
In 2014 heeft de gemeenteraad een raads werkgroep ingesteld. Deze raads werkgroep 3D's heeft het voorstel 'Sturen op transformatie in het Sociale Domein door de raad' voorbereid, dat in maart 2015 door de raad is vastgesteld. Met dit voorstel heeft de raad bepaald welke sturingsinformatie hij wil om goed te kunnen sturen op de decentralisaties en de transformatie en welke rol de raad wil verkrijgen in het beoordelen van de sturingsinformatie.

Waarde	Resultaat
Civil Society	Meer in 0 ^{de} lijn oplossen
Allocatie van hulp	Hulp op tijd, terecht en effectief. Licht waar mogelijk en zwaar waar nodig
Samenhang 3D's	Samenhang in beleid, efficiency. Multi-level: micro, contracten beleid
Aantal verwijzingen	Minder verwijzingen naar 2 ^e lijns
1 gezin, 1 plan, 1 regisseur	Efficiënte inzet zorg, voorkomen dat mensen tussen wal en schip geraken
Verdeling directe en indirecte tijd	Optimale verdeling; efficiënte inzet publieke middelen, minimaliseren overhead.

Naast de vaststelling van deze zes waarden heeft de raad besloten om jaarlijks een 'Dag van de verantwoording' te organiseren (door de commissie Sociale Stijging). Tijdens deze dag worden de rapportages 'op papier' getoetst aan 'de praktijk' door gesprekken met onder meer professionals, cliënten en instellingen.

Organisatie van het sociaal domein ('breed')

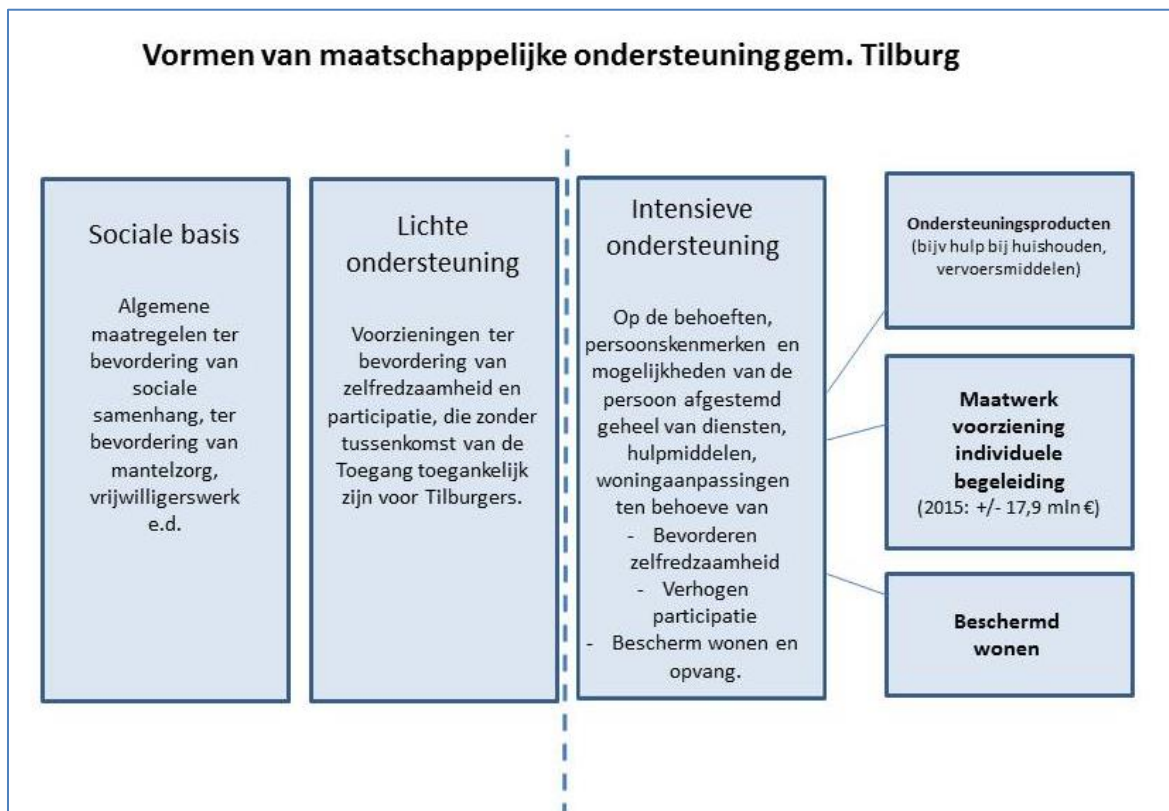
Er wordt in alle beleidsstukken terugkerend gebruikgemaakt van een piramide om de organisatie van het sociaal domein (inclusief de maatschappelijke ondersteuning) in Tilburg toe te lichten: een brede basis voor eigen kracht, ontmoeting en het sociale netwerk van de inwoner. Minder inwoners – en daarom smaller – doen een beroep op lichte ondersteuning. En bovenaan in de piramide intensieve vormen van ondersteuning voor een kleine groep inwoners.



Meer specifiek: de maatschappelijke ondersteuning binnen de piramide

Er worden binnen de piramide verschillende vormen van ondersteuning onderscheiden: een sociale basisstructuur, lichte ondersteuning en intensieve ondersteuning. Intensieve ondersteuning is voor burgers alleen toegankelijk via de Toegang. De intensieve ondersteuning is gericht op de specifieke situatie van een individuele burger en heeft als doel de zelfredzaamheid (in en om het huis) en de participatie (in de maatschappij) in stand te houden danwel te bevorderen. Het gaat hierbij om alle op het individu gerichte vormen van ondersteuning, zoals vervoermiddelen (scootmobiel), woningaanpassing, begeleiding in huis en/of dagbesteding. Onder intensieve ondersteuning valt ook de individuele begeleiding, beschermd wonen en opvang bij huiselijk geweld.

Er is een onderscheid te maken tussen de oude Wmo-taken (die de gemeente voor 1 januari 2015 al had) en de nieuwe Wmo-taken die er sinds 2015 bij zijn gekomen. De oude taken vallen onder de noemer 'ondersteuningsproducten' (woningaanpassing, vervoersmiddelen, hulp in het huishouden en dergelijke).⁴ De voormalige 'begeleiding' uit de AWBZ (bijvoorbeeld hulp bij administratie, boodschappenhulp en dagopvang) vallen onder de noemer 'ondersteuningsketens/maatwerkvoorziening Wmo individuele begeleiding'. Dit Rekenkameronderzoek richt zich op de maatwerkvoorzieningen individuele begeleiding.



Toegang

De Toegang vormt een cruciale schakel in de piramide. Binnen dit samenwerkingsverband werken drie externe partners (GGD Hart van Brabant, MEE regio Tilburg en IMW Tilburg) samen met twee gemeentelijke afdelingen (Werk & Inkomen en Loket Z) aan het bieden van passende zorg en ondersteuning voor de inwoners van Tilburg.

Alleen via de Toegang kunnen burgers toegang krijgen tot vormen van intensieve ondersteuning. In een zogeheten 'keukentafelgesprek' wordt geïnventariseerd wat de problemen zijn, welke ondersteuningsvraag er is en in welke mate de bewoner zelf een en ander kan oplossen. Blijken de

⁴ Zie raadsnotitie Ontwerpplan Maatschappelijke Ondersteuning, december 2013.

problemen zodanig te zijn dat ondersteuning nodig is, dan kan een bewoner in aanmerking komen voor intensieve ondersteuning. De Toegang kan dus de burger toegang geven tot ondersteuning. Op individueel niveau stelt de Toegang samen met de burger een plan van aanpak op. Dit plan van aanpak vormt de opdracht voor de zorgaanbieder om ondersteuning te bieden.

Als er sprake is van een maatwerkvoorziening begeleiding kunnen cliënten kiezen om deze te ontvangen via Zorg in Natura (ZIN) of zelf in te kopen via een persoonsgebonden budget (pgb). De keuzevrijheid voor de cliënt staat daarbij voorop. De Toegang toetst of de cliënt, en/of diens directe omgeving, in staat is om een pgb te beheren.

Doorverwijzing naar zorgaanbieders via de Toegang

De burger meldt zich bij één van de vijf partijen in de Toegang. De frontofficemedewerker van één van de deelnemende Toegangspartners (GGD, MEE, IMW, W&I en Loket Z) bepaalt middels een zogenoemde quick scan welke zorgbehoefte nodig is. Er wordt naar vijf leefgebieden gekeken, waarbij met codes groen/oranje/rood de mate van zelfredzaamheid en urgentie wordt bepaald.

Er zijn dan meerdere wegen mogelijk:

- Bij een enkelvoudige hulpvraag wordt de cliënt door een van de Toegangspartners geholpen. De coördinatie ligt bij het gezin/inwoner zelf of bij een van de Toegangspartners.
- Bij een meervoudige hulpvraag wordt er binnen de Toegang geschakeld voor een integrale aanpak. De frontofficemedewerker bepaalt samen met de burger wat er nodig is en dat wordt vastgelegd in een plan van aanpak.

Op het moment dat een cliënt individuele begeleiding nodig heeft, gaat de coördinatie over van de Toegang naar de tweede lijn. Een van de gecontracteerde zorgaanbieders wordt benaderd. Deze zorgaanbieder voert (zoveel mogelijk in samenhang met de frontlijnprofessional) een intakegesprek met de cliënt. Op basis van dit gesprek doet de aanbieder een aanbod aan de frontlijnprofessional, dat past in het integrale plan van aanpak zoals dat is ontwikkeld door de frontlijn. Contractueel dient dit voorstel van de zorgaanbieder weer te geven:

- Hoe het aanbod tegemoet komt aan de door de frontlijn geformuleerde resultaten;
- Wat de beoogde looptijd van de aangeboden ondersteuning is;
- Uit welke onderdelen het aanbod bestaat, waarbij (mede ten behoeve van het opstellen van de beschikking) minimaal wordt aangegeven: het aantal uren individuele begeleiding per week, het aantal dagdelen groepsbegeleiding, wel/geen vervoer bij groepsbegeleiding, enzovoorts.⁵

Binnen de backoffice van de gemeente (afdeling Dienstverlening) wordt er vervolgens een procesmatige toets gedaan; dat wil zeggen of het plan van aanpak klopt qua formaliteiten, of de juiste handtekeningen erop staan, et cetera. De backoffice stelt vervolgens de beschikking op en verstuurt deze aan de cliënt. De zorgaanbieder ontvangt via een geautomatiseerd systeem (iWmo⁶) een opdrachtbevestiging. Het zorgverleningstraject kan aanvangen.

Zorgaanbieders hebben in de uitvoeringsfase op het niveau van de individuele cliënt relatief weinig contact met de Toegang. Pas bij een herindicatie (na afloop van de genoemde looptijd van de beschikking) komt de Toegang (frontoffice) weer in beeld.

Inkoopcontracten ZIN

In 2014 is de basis gelegd voor het inkoopmodel voor de Wmo-maatwerkvoorziening individuele begeleiding (ZIN). Eind 2014 is ingekocht via twee verschillende procedures:

- Voor de nog doorlopende indicaties ('overgangsrecht') zijn de productie- en volumeafspraken die het zorgkantoor had met zorgaanbieders 1-op-1 door de gemeente overgenomen.
- Voor Tilburgers die in 2015 voor het eerst een beroep deden op intensieve ondersteuning en voor Tilburger waarvan de oude AWBZ-indicatie in 2015 afliep, zijn twaalf (raam)contracten ZIN met zorgaanbieders afgesloten. Hiertoe is een aanbestedingstraject doorlopen.

⁵ Zie 4.1. de opdracht (vormgeven aanbod), van de contracten.

⁶ iWmo is een informatiestandaard die inzicht geeft in de gegevensstromen tussen gemeenten en zorgaanbieders binnen de Wmo. In het Wmo-berichtenverkeer wisselen partijen informatie uit over de producten en diensten die worden geleverd.

Voor deze aanbesteding zijn bestaande zorgaanbieders uitgenodigd die al ZIN boden in de vorm van de AWBZ-functies individuele begeleiding en/of groepsbegeleiding met een gemiddelde bezetting van 30 Tilburgers of meer op jaarbasis. De gemeente heeft dit criterium in de aanbestedingsprocedure gesteld, omdat *'dit volume noodzakelijk is voor het (financieel) functioneren van de gevraagde ondersteuningsketen'*. In de aanbestedingsprocedure zijn vervolgens vier integrale ondersteuningsketens ontwikkeld:

- ▶ een keten voor burgers met een (lichte) verstandelijke beperking;
- ▶ een keten voor burgers met een psychische of psychiatrische beperking;
- ▶ een keten voor burgers met een (psycho)geriatrische beperking;
- ▶ een keten voor burgers met een niet-aangeboren hersenletsel.

Elke gecontracteerde aanbieder moet binnen één keten alle vormen van begeleiding kunnen bieden om een arrangement uit te voeren. Dus zowel individuele begeleiding, persoonlijke verzorging, groepsbegeleiding en vervoer naar groepsbegeleiding. Het is de gecontracteerde zorgaanbieders toegestaan om te werken met (niet door de gemeente gecontracteerde) onderaannemers. De hoofdaannemer blijft echter wel eindverantwoordelijkheid behouden.

Binnen iedere ondersteuningsketen zijn vervolgens per cliëntprofiel tarieven vastgesteld. Alle tarieven zijn all-in tarieven, waarin alle kosten en toeslagen zijn verdisconteerd. Het betreft hier een lumpsum per cliënt (p). Er zijn met de aanbieders geen volumeafspraken overeengekomen. In theorie is het daarmee mogelijk dat een aanbieder geen cliënten doorgezonden krijgt via de Toegang. Contractueel is geregeld dat zorgaanbieders een doorverwezen cliënt moeten accepteren ('acceptatieplicht'). De zorgaanbieder dient vervolgens *'een kwalitatief en kwantitatief op de situatie van de cliënt afgestemd aanbod te leveren, wat wordt uitgevoerd volgens professionele standaarden en uitgangspunten en door opdrachtgever opgelegde kaders. Aanbieder hanteert geen wachtlijsten'*.

De aanbieder kan achteraf per vier weken de geleverde zorg voor de cliënt declareren. Verder is overeengekomen dat een zorgaanbieder mag schuiven met de budgetten tussen de cliënten. Er is sprake van een gemiddeld tarief, waarbij de veronderstelling is dat zorgaanbieders kunnen schuiven tussen cliënten waardoor zwaardere en lichtere zorg elkaar zouden uitmiddelen.

In onderstaande tabel zijn de declaraties in 2015 van de twaalf gecontracteerde zorgaanbieders ZIN weergegeven.

x 1 €	2015	
PSY (inclusief overgangsrecht)	4.525.472	
• Buro Maks		1.264.033
• RIBW		1.534.932
• Impegno		789.597
• Traverse		936.910
LVG (inclusief overgangsrecht)	3.886.388	
• ASVZ		692.373
• Amarant		2.946.022
• Prisma		247.993
SOM (inclusief overgangsrecht)	1.513.557	
• Hemerijksche hoeve		215.538
• 't Heem		61.723
• Thebe		660.729
• De Wever		575.568
NAH (inclusief overgangsrecht)	639.152	
• Siza		639.152
Overgangsrecht kleine aanbieders	702.977	
Totaal ZIN 2015	11.267.546	

Contractmanagement ZIN aanbieders

Gedurende een uitvoeringsjaar voeren de ambtenaren van de gemeente periodiek accountgesprekken met iedere zorgaanbieder (gemiddeld twee tot drie keer per jaar). Namens de gemeente gebeurt dit in een tandem: een medewerker van de beleidsafdeling Sociaal voert samen met een medewerker van de afdeling Dienstverlening het accountgesprek. Tijdens dit overleg vindt onder andere afstemming plaats om de samenwerking tussen de partijen te borgen. Onderwerpen die aan bod kunnen komen, hebben betrekking op zowel het strategische als het operationele niveau.

Verantwoording ZIN aanbieders

Contractueel is geregeld dat de zorgaanbieder uiterlijk op 1 april een verantwoording aan dient te leveren over de door de aanbieder geleverde prestaties over de periode van 1 januari tot 31 december. Wat een zorgaanbieder aan moet leveren voor de verantwoording is echter niet goed beschreven in het contract. Wel is bepaald dat de verantwoording voorzien dient te zijn van een controleverklaring van een accountant over de juistheid van de geleverde verantwoording.

Pgb

De gemeente heeft als uitgangspunt dat de wettelijke voorwaarden in Tilburg niet worden aangrepen om een pgb-beperkend beleid te voeren. In Tilburg wordt het pgb gekoesterd, omdat grote waarde wordt gehecht aan keuzevrijheid van de cliënt.

Hoofdstuk 1 Beleid Wmo en inkoop

Toetsingscriterium 1a: doelstellingen Wmo-beleid

Doelstellingen Wmo

1a Uit het Wmo-beleid blijkt een logische doelboom. Het college van B&W heeft de door de gemeenteraad vastgestelde beleidsdoelen en streefwaarden vertaald in operationele doelstellingen en een operationeel stappenplan.

Bevindingen

Er zijn de afgelopen jaren veel college- en raadsvoorstellen opgesteld. Als rode draad komen de volgende drie doelen in wisselende omschrijvingen terug:

- het bevorderen van de zelfredzaamheid van kwetsbare burgers;
- het verhogen van de participatie van burgers;
- het financieel beheersbaar maken/houden van de Wmo.

Deze drie hoofddoelen vormen de kapstok in de verschillende beleidsnotities. In deze notities staan diverse ambities, doelstellingen en resultaten en er worden veel aannames gedaan over finaal-causale relaties (oorzaak/gevolg-relaties). Deze aannames zijn niet of nauwelijks onderbouwd op basis van een beleidstheorie. Het gebruik en de invulling van begrippen, zoals ambities, doelen, streefwaarden, prestaties, taken en activiteiten, is niet altijd eenduidig en loopt in de diverse notities door elkaar heen. Het is daarmee lastig om een eenduidig beeld te krijgen.

Er is geen operationeel stappenplan ('uitvoeringsprogramma') vastgesteld, gericht op de realisatie van de hoofddoelen en streefwaarden. Er wordt terugkerend gebruikgemaakt van een piramide om de organisatie van de maatschappelijke ondersteuning toe te lichten.

Mede gelet op de wens om adequaat te kunnen sturen op de beoogde transformatie heeft de gemeenteraad begin 2015 zes waarden en bijbehorende resultaten benoemd, waarover periodiek aan de raad gerapporteerd dient te worden (via de programmabegroting en rondom de dag van de verantwoording). Deze zes waarden van de raad zijn inmiddels terug te vinden als doelen in de programmabegroting.

Nadere onderbouwing/toelichting

Er zijn de afgelopen jaren veel college- en raadsbesluiten⁷ genomen, die kaderstellend zijn voor de maatschappelijke ondersteuning. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen een drietal niveaus:

- a) Sociaal domein 'breed'
- b) Maatschappelijke ondersteuning 'breed'
- c) Maatwerkvoorzieningen Wmo individuele begeleiding

⁷ Zie bijlage 'Chronologische tijdlijn (inclusief toelichting).

In de bestuurlijke stukken worden diverse beleidsdoelen geformuleerd. Deze doelen zijn in de verschillende raadsbesluiten niet hetzelfde en wisselend qua abstractieniveau; soms in de vorm van ambities⁸ dan weer in de vorm van concrete opgaven⁹. Naarmate de tijd vordert, wordt er steeds meer bijgehaald. Het is moeilijk te herleiden wat nu met elkaar samenhangt en in welk verband. De bestudeerde¹⁰ nota's staan bol van aannames over finaal-causale relaties zonder dat deze aantoonbaar zijn. Met andere woorden: de beleidstheorie wordt niet gegeven en/of evidence based onderbouwd.

Als rode draad komen de volgende drie hoofddoelen van het Wmo-beleid in wisselende omschrijvingen terug:

- het bevorderen van de zelfredzaamheid van kwetsbare burgers;
- het verhogen van de participatie van burgers;
- het financieel beheersbaar maken/houden van de Wmo.

Mede gelet op de wens om te kunnen sturen op de beoogde transformatie heeft de gemeenteraad in maart 2015¹¹ expliciet waarden en bijbehorende resultaten benoemd waarover (via de programmabegroting en rondom de dag van de verantwoording) gerapporteerd dient te worden. Deze zes waarden van de raad zijn inmiddels expliciet terug te vinden als doelen in de programmabegroting.

In de praktijk zijn voor de hoofddoelen diverse streefwaarden vastgesteld, die door de jaren heen diverse keren gewijzigd zijn. Op de volgende pagina is een overzicht weergegeven van de streefwaarden¹² zoals die uit de programmabegroting 2016 te herleiden zijn.

⁸ Bijvoorbeeld: 'bevorderen van de zelfredzaamheid van kwetsbare burgers' en 'inwoners zoveel als mogelijk te laten participeren in de stad'.

⁹ Voorbeelden van concrete opgaven zijn 'het in samenhang organiseren van op preventie gerichte activiteiten' en 'een gemeenschappelijke aanpak van wijkgericht werken om hulpvragen van inwoners in samenhang te beantwoorden'.

¹⁰ De Rekenkamer heeft een aantal documenten bestudeerd en bekeken in hoeverre doelen eenduidig terugkomen en onderbouwd worden (onder andere causale relaties). De bestudeerde documenten waren het Wmo-beleidskader 2012-2015 'Vitaliteit en Veerkracht', het Ontwerpplan Wmo, het beleidsplan Wmo 2015 en de programmanbegrotingen over de jaren 2015-2017. De analyse van deze documenten is in te zien bij de secretaris van de Rekenkamer.

¹¹ De waarden van de raad zijn van latere datum (maart 2015) dan een aantal van de vigerende beleidskaders, zoals de nota ondersteuning dichtbij (2011/2012).

¹² De geformuleerde streefwaarden zijn veelal sociaal-domeinbreed geformuleerd en hebben dus niet alleen betrekking op de maatwerkvoorzieningen individuele begeleiding. De streefwaarden zijn een aantal keren aangepast en/of net iets anders gedefinieerd in verschillende bestuurlijke stukken.

Overzicht waarden, indicatoren, streefwaarden

Waarde: Civil Society: Versterken zelfoplossend vermogen van inwoners, buurten en de samenleving.		
Indicatoren	Streefwaarde	Resultaat 2015
(Reductie van) het aantal verzoeken om ondersteuning in de Toegang	Afname 5%	13.717
Uitstroom Meedoen en sociale stijging	75% uitstroom van individuele trajecten met minimaal 1 trede gestegen op de zelfredzaamheidsmatrix	** Voor het nieuwe programma Meedoen en sociale stijging geldt 2016 als nulmeting
Waarde: Allocatie van hulp: op tijd, terecht en effectief		
80% van de ondersteuningsvragen van inwoners wordt opgelost door geen of lichte ondersteuning	80%-20%	82,2%-17,8%
Waarde: Samenhang 3D		
In de programmabegroting zijn ten aanzien van deze waarde geen indicatoren of streefwaarde opgenomen. In eerdere stukken worden drie niveaus van monitoring onderscheiden: micro (één gezin, één plan), facilitering door contracten en facilitering door beleid. Ten aanzien van de facilitering van contracten wordt ten aanzien van maatwerkarrangementen het volgende gesteld: 'maatwerkarrangementen zijn gericht op regie en begeleiding bij zelfredzaamheid, opvoeding en (arbeids)participatie, waarbij er veelal sprake is van problematiek op meerdere leefgebieden en er langdurige ondersteuning nodig is om het resultaat te behalen en vast te houden'.		
Waarde: Eén gezin, één plan, één coördinator		
1 gezin, 1 plan, 1 coördinator	Voldoende	** wel kwalitatief onderzoek, maar zonder conclusie streefwaarde.
Waarde: Verwijsgedrag Toegang: van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'		
(reductie) van het aantal verwijzingen vanuit de Toegang naar de maatwerkvoorzieningen	Afname: 30% (in 2018) De raad heeft als streefwaarde een reductie van 30% ten opzichte van 2014 over een periode van 4 jaar benoemd.	2215
Doel: Verdeling directe en indirecte tijd		
-	-	-

De geformuleerde streefwaarden bevatten in een aantal gevallen een richting – toename van X, afname van Y – maar in veel gevallen is het onduidelijk wat de ambitie is. In veel van de gevallen zijn de indicatoren niet voldoende SMART geformuleerd. Een operationeel stappenplan ('uitvoeringsprogramma') hoe de te realiseren streefwaarden te bereiken, is niet aangetroffen.

Toetsingscriterium 1b: inkoop

Dit toetsingscriterium bevat drie elementen die achtereenvolgens zullen worden langsgelopen:

- I Behoeftanalyse
- II Bekostigingsmodel
- III Verdeling ZIN/pgb

Behoeftanalyse

I Het college van B&W heeft een behoeftanalyse gemaakt om te bepalen welk aanbod er nodig is. De vraag is adequaat ingeschat (bijvoorbeeld op basis van historische gegevens en benchmarks).

Bevindingen

De gemeente Tilburg heeft vooraf een inschatting gemaakt van het aantal te verwachten cliënten op basis van databestanden van de rijksoverheid. Achteraf gezien bleken deze bestanden vervuild te zijn.

Er lijkt sprake te zijn van een dalende trend¹³ van het aantal inwoners met een indicatie voor individuele begeleiding. De gemeente heeft nog niet onderzocht of de geconstateerde afname van het aantal indicaties daadwerkelijk het gevolg is van meer eigen regie en substitutie naar lichtere vormen van zorg of dat de afname andere oorzaken heeft (bijvoorbeeld mensen die niet bereikt worden door de Toegang, het opschonen van bestanden en/of dat het een tijdelijke afname is).

Het college heeft nog geen zicht op de feitelijke/reële behoefte. Zowel geïnterviewde beleidsmedewerkers, Toegangsmedewerkers en vertegenwoordigers van de Sociale Raad geven aan niet met zekerheid te kunnen stellen dat alle mensen 'in het vizier' zijn. Het is te verwachten dat op basis van de ervaringscijfers over 2015 en 2016 de gemeente een steeds preciezer beeld zal krijgen van de daadwerkelijke behoefte.

Nadere onderbouwing/toelichting

In 2014 zijn er (ambtelijk) inschattingen gemaakt van het aantal te verwachten cliënten aan de hand van databestanden die de gemeente van de rijksoverheid heeft ontvangen. Er is tevens een marktconsultatie uitgevoerd bij de (AWBZ)zorgaanbieders. De geïnterviewde beleidsmedewerkers stellen dat achteraf geconstateerd kan worden dat de bestanden van de rijksoverheid 'vervuild' waren. Er bleken in de praktijk uiteindelijk minder cliënten te zijn dan vooraf op papier werd ingeschat.

In de programmabegroting 2017 is door het college van B&W aangegeven '*dat het aantal inwoners met een indicatie sinds 2015 gestaag afneemt en dat dit het gevolg is van het beroep op eigen kracht en substitutie (ondersteuning in lichtere niet geïndiceerde vormen)*'. Op basis van de interviews is echter te constateren dat de afname van het aantal afgegeven beschikkingen niet nader is onderzocht. Daarmee staat niet vast of de afname ook daadwerkelijk komt door 'meer eigen kracht'. Anderzijds kan ook niet vastgesteld worden of de afname van het aantal indicaties niet groter had kunnen zijn als de Toegang (nog) kritischer de zelfredzaamheid van aanvragers had onderzocht.

¹³ Deze dalende trend deed zich vooral voor in 2015/2016. De meer recente cijfers zouden volgens ambtenaren duiden op een stijging van het aantal inwoners met een indicatie voor een maatwerkvoorziening individuele begeleiding.

Zowel geïnterviewde beleidsmedewerkers, zorgaanbieders en vertegenwoordigers van de Sociale Raad geven aan niet meer zekerheid te kunnen stellen dat alle mensen in het vizier zijn. Enkele van de geïnterviewde zorgaanbieders geven aan een vergelijkbare doorstroom van cliënten te hebben ervaren ten opzichte van de situatie van voor 2015. Andere zorgaanbieders geven aan dat er 'mondjesmaat' nieuwe cliënten naar hen zijn doorverwezen.

Het is te verwachten dat er een steeds duidelijker beeld ontstaat van de daadwerkelijke vraag naar maatwerkvoorzieningen individuele begeleiding naarmate de tijd vordert.

Bekostigingsmodel

II Het college van B&W heeft een expliciete afweging gemaakt van het gewenste bekostigingsmodel (P*Q, populatiebekostiging of resultaatbekostiging).

Bevindingen

De gemeente Tilburg heeft gekozen voor een bekostigingsmodel waarbij ZIN-aanbieders per cliënt een all-in tarief ontvangen. Er zijn geen volumeafspraken gemaakt en/of er is geen budgetplafond ingesteld. Tarieven zijn zodanig vastgesteld dat zorgaanbieders voor een bepaald cliëntprofiel, gemiddeld genomen kostentechnisch zouden moeten uitkomen met hun tarief.

Er heeft op bestuurlijk niveau geen expliciete afweging plaatsgevonden tussen verschillende bekostigingsmodellen. Voor- en nadelen van de mogelijke bekostigingsmodellen (bijvoorbeeld lumpsum- of populatiebekostiging) werden vooraf op papier niet inzichtelijk gepresenteerd.

Nadere toelichting/onderbouwing

De Rekenkamer Tilburg heeft in haar onderzoek geen nota aangetroffen (noch bestuurlijk, noch ambtelijk), waarbij de verschillende denkbare bekostigingsmodellen (bijvoorbeeld lumpsum of populatiebekostiging) op hun voor- en nadelen expliciet zijn afgewogen en ter besluitvorming zijn voorgelegd aan het college van B&W.¹⁴ Eind 2013 heeft het college van B&W een ontwerpplan Maatschappelijke Ondersteuning voor wensen en bedenkingen voorgelegd aan de raadscommissie. In dit ontwerpplan werden de eerste contouren van het huidige inkoop- en bekostigingsmodel geschetst. Alternatieve bekostigingsmodellen (scenario's) zijn niet opgenomen in dit ontwerpplan.

De gemeente heeft in 2014 (in samenwerking met KPMG) een kostprijsonderzoek uitgevoerd, wat de basis heeft gevormd voor het opstellen van een aantal cliëntprofielen met de daarbij behorende kostprijzen/tarieven. De afdeling Planning & Control geeft aan dat ze bij het vaststellen van de kostprijzen (2014) de opdracht kreeg om 'niet te scherp aan de wind' te varen. Continuering van zorg was een belangrijk uitgangspunt in deze eerste transitiefase. De vastgestelde tarieven zijn maximumtarieven. In het inkoopplan Wmo wordt daarover gezegd: 'Tilburg gaat werken met maximumtarieven met als belangrijkste reden dat er (nog) geen sprake is van daadwerkelijke, gereguleerde marktwerking. Hiervoor zijn er te weinig echt concurrerende aanbieders in Tilburg en omgeving'.

In het inkoopplan Wmo (juli 2014) werd tevens aangegeven dat de nieuwe kostprijzen, in combinatie met kennis over het historisch gebruik van de AWBZ-zorg, het mogelijk maakte om 'ketenprijzen' te bepalen. Dit is een all-in bedrag, dat de aanbieder (lumpsum per cliënt) ontvangt en waarmee de gehele ondersteuning gerealiseerd moet worden. De gedachte hierbij is dat de ketenprijs bij de ene

¹⁴ In bijlage IX 'wijze van inkoop' bij het collegebesluit Ontwerpplan Maatschappelijke Ondersteuning (december 2013) wordt weliswaar een korte toelichting gegeven op de wijze van inkoop, maar worden de verschillende bekostigingsmodellen niet systematisch afgewogen op voor- en nadelen.

cliënt aan de hoge kant zal zijn en bij de andere aan de lage kant. Doordat aanbieders een groot aantal cliënten hebben, kunnen ze de winsten en verliezen tegen elkaar wegstrepen.

Binnen het gekozen bekostigingsmodel zijn er geen volumeafspraken met zorgaanbieders gemaakt. Ook is er geen budgetplafond ingesteld. Voorafgaand aan een uitvoeringsjaar is een zorgaanbieder dus niet verzekerd van een vast aanbod cliënten (volumeafspraken) of een beschikbaar totaalbudget. In de overeenkomsten met de zorgaanbieders is de bekostigingssystematiek verder uitgewerkt.

De aanneme achter een all-in tarief is dat dit een prikkel zou bieden om de ondersteuning zo efficiënt en doelgericht mogelijk in te richten. Er is geen overproductieprikkel: meer uren inzet levert immers niet meer geld op. Als het aanbieder lukt om het resultaat met zo min mogelijk inspanning/inzet te behalen, dan realiseren ze een grotere marge. Een goed systeem van kwaliteitsmeting is in dit model essentieel.

Zorgaanbieders geven ten aanzien van het bekostigingsmodel aan dat ze het als lastig ervaren dat cliënten enerzijds een beschikking in uren ontvangen van de Toegang (en daarmee ook een bepaalde verwachting hebben en/of dat aantal uren claimen) en anderzijds dat de contracten 'middeling' tussen de budgetten van cliënten toestaan. 'Om kostentechnisch uit te kunnen komen, is het volgens een aantal zorgaanbieders wel nodig dat er een balans is tussen lichtere en zwaardere cliënten en dat uren geschoven kunnen worden'.

De contracten (ZIN) zijn in 2014 afgesloten voor één jaar met een optionele eenzijdige verlengingsmogelijkheid van twee keer 1 jaar. Zowel in 2015 als in 2016 is van deze verlengingsmogelijkheid gebruikgemaakt. In juli 2015 stelde het college: *'Op basis van de meicirculaire (geen verdere korting op het Wmo-budget en geen verwachte budgetoverschrijding) en een beeld van de uitvoering, concluderen we dat de contracten in 2016 zonder essentiële wijzigingen kunnen worden voortgezet. De betrokken instellingen delen deze conclusie. Op enkele onderdelen voeren we overleg met instellingen om te bezien of kleine wijzigingen in de gesloten contracten noodzakelijk zijn'*. Er zijn inmiddels enkele tarieven gewijzigd en bovendien is er binnen de keten psychische of psychiatrische beperking een nieuw arrangement ingericht voor een multicomplexe (zwaardere) cliëntgroep.

Bekostiging pgb

Het budget voor het pgb is gebaseerd op een door de cliënt (in samenwerking met de Toegang) opgesteld plan over hoe de cliënt het pgb denkt te gaan besteden. Het budget dient toereikend te zijn om effectieve en kwalitatief goede ondersteuning in te kopen. De hoogte van het pgb bedraagt ten hoogste de kostprijs van de in de betreffende situatie goedkoopst adequate maatwerkvoorziening in natura.¹⁵ De tarieven voor zowel ZIN als pgb worden jaarlijks opnieuw vastgesteld/geïndexeerd door het college van B&W via het besluit maatschappelijke ondersteuning dat jaarlijks wordt geactualiseerd.

¹⁵ Zie toelichting op de verordening Wmo, artikel 4.2.

Verhouding ZIN/pgb

III Het college van B&W heeft een beeld van de verdeling ZIN en pgb's en heeft een visie op de (gewenste) verhouding.

Bevindingen

In de visie van het college van B&W staat de keuzevrijheid voor de cliënt tussen zorgverlening via ZIN of pgb centraal. Vanuit dit uitgangspunt heeft de college van B&W geen visie op de gewenste verhouding ZIN/pgb. Het zou op papier niet hoeven uit te maken of zorgverlening verloopt via ZIN of pgb, omdat het enkel een verschil in incassowijze betreft. Op papier is geregeld dat de vergoeding voor zorg via pgb maximaal de hoogte van de kostprijs mag bedragen in het geval de zorg via ZIN zou lopen.

De afgelopen jaren vindt er budgettechnisch een verschuiving plaats van meer zorgverlening via pgb ten opzichte van ZIN. Het college van B&W heeft eind 2016 besloten een kwantitatief en kwalitatief onderzoek te starten naar de redenen voor inzet van pgb's en ZIN en de mogelijke verschillen in omvang/aard van de ondersteuning en het daarvoor beschikbare budget.

Nadere onderbouwing/toelichting

De gemeente Tilburg vindt keuzevrijheid voor burgers een belangrijk beleidsuitgangspunt. Vanuit dit uitgangspunt krijgen cliënten, en/of diens directe omgeving, de keuze voor een pgb of ZIN. Betrokken beleidsmedewerkers geven aan dat idealiter het verschil tussen pgb en ZIN louter een verschil betreft in incassowijze ('wie betaalt de rekening?'). Het plan van aanpak vormt de basis van het zorgverleningstraject. De resultaten die daarin vermeld staan, dienen behaald te worden. Daarbij zou het in principe niet moeten uitmaken door wie/hoe de rekening uiteindelijk betaald wordt.

Het pgb-budget wordt bepaald door een individueel tarief te vermenigvuldigen met het aantal uren/dagdelen dat door de Toegang is vastgesteld. De zorg mag verleend worden door mantelzorgers uit het sociaal netwerk. Er mag echter geen sprake zijn van gebruikelijke zorg. Het pgb kan ook worden ingezet bij professionele zorgaanbieders.¹⁶ De tarieven voor het pgb zijn middels een collegebesluit vastgesteld (besluit maatschappelijke ondersteuning Wmo 2015). In het besluit Wmo¹⁷ is geregeld dat de pgb-tarieven voor individuele begeleiding zijn afgeleid van de (gemiddelde) tarieven waarvoor het college deze diensten heeft gecontracteerd bij verstrekking in natura. Indien een cliënt een pgb wil verzilveren bij een gecontracteerde zorgaanbieder ZIN, dan wordt het pgb-budget gelijkgesteld aan het tarief dat de aanbieder bij ZIN zou ontvangen.

In het Ontwerpplan Maatschappelijke Ondersteuning (eind 2013) en in het Inkoopplan Wmo (juli 2014) is informatie gegeven over het aantal pgb-gebruikers en het hiermee gemoeide budget. Verder wordt in stukken aangegeven dat het pgb-beleid verder geoptimaliseerd wordt en nader ontwikkeld wordt voor intensieve ondersteuning. Daarnaast wordt aangegeven dat '*de keuzevrijheid van burgers en zelf regie nemen belangrijk is; ook als dit tot gevolg heeft dat er grote verschuivingen tussen aanbieders en/of tussen pgb en ZIN ontstaan*'. Daarmee functioneert het pgb volgens het beleidskader als extra prikkel voor de zorgaanbieders om maximaal in te spelen op de behoefte van de burgers.

¹⁶ Het kan hier gaan om zorgaanbieders die wel of geen contract (voor ZIN) met de gemeente hebben afgesloten.

¹⁷ Zie Besluit Maatschappelijke ondersteuning, hoofdstuk 4 Verstrekkingsvormen en typen maatwerkvoorzieningen (artikel 4.3).

Aanvankelijk koos circa 20% van de Tilburgers met een indicatie voor individuele/extramurale begeleiding ervoor om de zorg in te kopen via een pgb.¹⁸ Sinds 2015 lijkt er budgettechnisch een verschuiving plaats te vinden van ZIN naar pgb (percentueel gaat er een steeds groter deel naar pgb). Onderstaand een verdeling van de uitgaven via pgb en ZIN:

	2015		2016 ¹⁹	
	<i>Begroting</i>	<i>Realisatie</i>	<i>Begroting</i>	<i>Realisatie</i>
Totaalbudget maatwerkvoorziening begeleiding	18.963.198	17.874.816	20.448.235	18.337.006
ZIN	13.204.735	11.267.546	14.048.235	10.438.437
Pgb	5.758.463	6.607.270	6.400.000	7.898.569

De realisatiecijfers voor ZIN waren lager dan vooraf begroot. De uitgaven voor pgb waren daarentegen hoger dan vooraf begroot (zie beschrijving huidige organisatie Wmo).

In december 2016²⁰ heeft het college met betrekking tot de pgb's besloten om een beheersmaatregel te nemen, omdat het in de praktijk soms voorkomt *'dat cliënten bij een ZIN-aanbieder ondersteuning krijgen met een pgb, omdat daarmee meer inzet gepleegd kan worden dan met een ZIN-arrangement. In een aantal gevallen wordt er bovenop het ZIN-arrangement een pgb toegekend, terwijl het uitgangspunt is dat een arrangement ZIN alle benodigde begeleiding omvat'*. De genomen beheersmaatregel per 1 januari 2017 omvat een maximumgrens voor pgb-tarief bij gecontracteerde 2e lijn aanbieders; *'pgb bij een gecontracteerde aanbieder is mogelijk, maar niet tegen een hoger tarief dan contractueel tussen gemeente en aanbieder is afgesproken'*. Daarnaast heeft het college besloten een kwantitatief en kwalitatief onderzoek te starten naar de redenen voor inzet van pgb's en ZIN en mogelijke verschillen in omvang/aard van de ondersteuning en het daarvoor beschikbare budget. Uit het collegebesluit valt niet te herleiden wanneer de resultaten van dat onderzoek bekend zullen zijn.

¹⁸ Dit percentage wordt genoemd in het Ontwerpplan Maatschappelijke Ondersteuning (eind 2013). Vermoedelijk is dit cijfer gebaseerd op bestanden van het Rijk; die later vervuld bleken te zijn. De betrouwbaarheid van dit percentage van 20% is daarmee niet volledig.

¹⁹ In 2016 was er geen sprake meer van overgangsrecht. De landelijk gecontracteerde zorg voor ZG is niet meegenomen in deze tabel (100.470 euro).

²⁰ Wmo zorg in Natura 2017, aanpassingen (collegebesluit 6 december 2016).

Hoofdstuk 2 Contracten maatwerkvoorziening ZIN en Pgb's

Toetsingscriterium 2a: aansluiting contracten op doelen en waarden van de raad

Contracten Maatwerkvoorzieningen ZIN

2a De (raam)contracten ZIN sluiten aan op de beleidsdoelen en waarden van de raad.

Bevindingen

Van de door de raad geformuleerde hoofddoelen (bevorderen zelfredzaamheid, verhogen participatie, financieel beheersbaar maken/houden van de Wmo) komt alleen het bevorderen van de zelfredzaamheid van burgers/cliënten, expliciet in de contracten met de zorgaanbieders terug. De doelstellingen die in de raamovereenkomst met de zorgaanbieder worden geformuleerd zijn, met de nodige nuancering die afhankelijk is van de mogelijkheden van de doelgroep, gericht op zelfredzaamheid van de cliënt.

'Op papier' zijn de overwegingen die de basis vormen voor de contracten resultaatgericht. De gemeente wil van de aanbieder inzicht krijgen in het resultaat en de effectiviteit van de dienstverlening. Er worden geen streefwaarden per cliëntprofiel vermeld. De verwachte prestaties worden in meer algemene zin omschreven, bijvoorbeeld dat de cliënt zijn geldzaken op orde heeft. Dergelijke omschrijvingen van te bereiken resultaten zijn 'in de praktijk' moeilijk toetsbaar.

Doordat de contracten van 2016 en 2017 een verlenging betreffen van de in 2014 afgesloten contracten zijn de waarden van de raad (en daarbij behorende meetcriteria) als zodanig (nog) niet te herleiden in de lopende contracten.

Nadere toelichting/onderbouwing

De contracten van de gemeente met de zorgaanbieders bestaan uit een formele overeenkomst en een serie bijlagen. De overeenkomst is een juridische omschrijving van rechten en plichten, die echter veelal in uitgebreidere vorm in de bijlagen worden beschreven. De gemeente hanteerde voor het contractjaar 2015 een raamcontract, getiteld "*Overeenkomst Diensten voor gemeente Tilburg Ondersteuningsketen Wmo 2015*", dat voor diverse doelgroepen aan een twaalfstal zorgaanstellingen is aangeboden. Deze contracten zijn, wat de hoofdtekst betreft, voor alle aanbieders identiek.

In § 1.3 van bijlage 1 van het raamcontract worden als algemene doelstellingen bij de invoering van de Wmo 2015 vermeld dat de inzet van maatwerkvoorzieningen erop gericht moet zijn de zelfredzaamheid en de eigen kracht van de burger maximaal te stimuleren. Deze algemene doelen worden in § 2 van bijlage 1 gedifferentieerd naar verschillende deeldoelen. Deze deeldoelen verschillen per doelgroep, maar het bevorderen van de zelfredzaamheid, afhankelijk van de (resterende) mogelijkheden van de cliënt, blijft daarbij het hoofddoel.

Op papier zijn de overwegingen die de basis vormen voor de contracten resultaatgericht. De gemeente wil van de aanbieder inzicht krijgen in het resultaat en de effectiviteit van de dienstverlening. Er worden echter geen streefwaarden per cliëntprofiel vermeld. De verwachte prestaties worden in meer algemene zin omschreven, bijvoorbeeld dat 'de cliënt zijn geldzaken op orde heeft'. Dergelijke omschrijvingen van te bereiken resultaten zijn 'de praktijk' moeilijk toetsbaar.

Doordat de contracten van 2016 en 2017 een verlenging betreffen van de in 2014 afgesloten contracten zijn de waarden van de raad (en daarbij behorende meetcriteria) als zodanig (nog) niet te herleiden in de lopende contracten.

Toetsingscriterium 2b: prikkels

Contracten maatwerkvoorzieningen ZIN

2b De contracten bevatten voldoende prikkels en waarborgen die ervoor zorgen dat zorgaanbieders de beleidsdoelen en streefwaarden adequaat nastreven.

Bevindingen

Het aanbod dat de aanbieder gevraagd wordt te doen, dient activiteiten te bevatten die de zelfredzaamheid van een cliënt het meest stimuleren. In de beschikking worden deze activiteiten echter niet genoemd, maar wordt alleen het aantal beschikte uren vermeld. Er kan dus (op cliëntniveau) niet vastgesteld worden in hoeverre de beleidsdoelstellingen door de aanbieder worden nagestreefd bij de begeleiding van de cliënt.

Het contract is, middels de beschikking en de vorm van de bekostiging, wel zodanig opgesteld dat de gemeente 'op papier' kan nagaan of de beschikte uren inderdaad geleverd zijn door de zorgaanbieder. Substitutie van zorg tussen cliënten verhindert dat echter weer. Resultaten worden niet getoetst (zie hierna 2c), zodat het contract voor de aanbieder slechts een beperkte prikkel bevat om resultaten te leveren.

Het systeem is zodanig opgezet dat het plan van aanpak (opgesteld door de Toegang), een belangrijke functie heeft. Op basis daarvan kan de zorgaanbieder passende ondersteuning voorstellen. Aangezien de zorgaanbieder (na de vaststelling van de beschikking) een vast bedrag per cliënt ontvangt, zou er voor de zorgaanbieder een prikkel kunnen ontstaan om de vereiste zorg aan cliënten af te schalen aangezien 'schuiven' tussen budgetten van cliënten is toegestaan. Het gekozen bekostigingsmodel garandeert maximaal dat er vanuit de zorgaanbieder geen wachtlijsten ontstaan. Wachtlijsten zijn overigens contractueel ('op papier') ook niet toegestaan.

Nadere onderbouwing/toelichting

Indien een cliënt op basis van het oordeel van de Toegangsmedewerker voor een zogenaamde maatwerkvoorziening individuele begeleiding in aanmerking komt, wordt de gecontracteerde aanbieder gevraagd een (ondersteunings)aanbod op te stellen dat in lijn is met de door de Toegang geformuleerde resultaten. De Toegang stelt dat vast in een plan van aanpak en de aanbieder bepaalt de activiteiten die daar het beste bij passen. Indien er tot een akkoord wordt gekomen tussen de Toegang en de zorgaanbieder, zal de aanbieder zijn ondersteuningsaanbod kunnen uitvoeren op basis van de beschikking cq. de opdrachtbevestiging²¹ die onder verantwoordelijkheid van de gemeente door de backoffice van de Toegang, is opgesteld. Deze beschikking bevat informatie over de looptijd en het aantal uren individuele en groepsbegeleiding per week.

De aanbieder ontvangt per cliënt een vast budget dat afhankelijk is van het cliëntprofiel en dat voor telkens vier weken achteraf wordt uitgekeerd na declaratie door de aanbieder. Deze declaratie wordt gecontroleerd op juistheid. Overigens staat het contract substitutie toe tussen de budgetten. De aanbieder kan dus besluiten aan sommige cliënten meer en aan andere cliënten minder

²¹ Cliënt ontvangt via de backoffice van de Toegang een beschikking. Dezelfde informatie (bijv. cliëntprofiel, aantal uren begeleiding, looptijd van de zorg e.d.) wordt opgenomen in een opdrachtbevestiging voor de zorgaanbieder, welke via I-Wmo wordt gecommuniceerd.

ondersteuning te bieden dan de beschikking eist, mits, zoals het contract aangeeft (bijlage 1, §5.2): *“iedere cliënt de maatwerkvoorziening ondersteuningsketen krijgt waar hij het meest bij is gebaat...”*. Een evident voordeel van een vast bedrag per cliënt is dat zorgaanbieders er belang bij hebben voldoende cliënten met een juiste indicatie vanuit de Toegang doorverwezen te krijgen. Met andere woorden, het gekozen bekostigingssysteem garandeert maximaal dat er vanuit de zorgaanbieder geen wachtlijsten voor cliënten ontstaan (wachtlijsten zijn volgens de overeenkomst overigens niet toegestaan). Hierbij dient wel aangenomen te worden dat het tarief de kosten per cliënt minstens dekt.

Gegeven de aanname dat het tarief de kosten voor de zorgaanbieder minstens dekt, zal er bij herindicatie een nieuwe prikkel voor de zorgaanbieder kunnen ontstaan. Een prikkel om de behandeling te continueren. Dit is in potentie een gevaar voor de financiële beheersbaarheid van het stelsel; één van de drie hoofddoelen van de Wmo. Het ligt dan ook in de rede dat bij herindicatie de Toegang wederom de regie neemt, al dan niet in samenspraak met de zorgaanbieder.

Toetsingscriterium 2c: afspraken monitoring & verantwoording

Contracten Maatwerkvoorzieningen ZIN

2c Met het oog op criterium 2b) bevatten de in de contracten beschreven monitoring en verantwoording voldoende handvatten voor de gemeente om met de aanbieders het gesprek aan te gaan en om hen af te rekenen op de bereikte resultaten.

Bevindingen

De formele verantwoording door de zorgaanbieder is toegespitst op rechtmatigheid van de geleverde zorg.

Contractueel ('op papier') is geregeld dat zorgaanbieder en gemeente periodiek met elkaar in gesprek gaan. Hiertoe worden met regelmaat accountgesprekken belegd.

De huidige contracten bieden op dit moment weinig handvatten om met zorgaanbieders het 'goede gesprek' te voeren over de feitelijk behaalde resultaten in relatie tot de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Als gevolg daarvan kan ook niet worden nagegaan in hoeverre de geleverde zorg aansluit op de doelstellingen van de gemeente.

In feite biedt het contract voor de gemeente/de Toegang, onvoldoende mogelijkheid om te sturen op de hoeveelheid geleverde zorg, aangezien de aanbieder in overleg met de cliënt de hoeveelheid zorg (c.q. het aantal uren zorg) kan verminderen.

Nadere onderbouwing/toelichting

In zowel het contract als de bijlage bij het contract zijn afspraken²² gemaakt over het contractbeheer en de communicatie. De zorgaanbieder ZIN dient deel te nemen aan periodieke strategische, tactische en operationele overleggen en evaluaties met opdrachtgever. Dit overleg vindt plaats in zogenoemde accountgesprekken.

In bijlage 1 van het raamcontract wordt de verantwoording door de aanbieder beschreven. Het blijkt vooral te gaan om het toetsen van de rechtmatigheid.

²² Zie artikel 9 van het contract en artikel 4.1. van de bijlage.

De zorgaanbieder dient op basis van het contract uiterlijk 1 april een verantwoording aan te leveren over zijn prestaties in het afgelopen jaar. Wat hij daarvoor exact moet aanleveren, is onduidelijk. Ook is onduidelijk welke specifieke prestaties wanneer besproken gaan worden en wat de mogelijke consequenties kunnen zijn bij onvoldoende nakoming (verbeterplan, sancties e.d.). Deze 'omissie' ten aanzien van de verantwoordingsvereisten vloeide voort uit het feit dat medio/eind 2014 de aandacht primair lag bij de inrichting van het systeem. Er was nog maar een beperkte aandacht voor de inrichting van de verantwoording.

De accountant van de aanbieder wordt geacht te controleren of de cliënten op basis van een leveringsopdracht²³ terecht zijn behandeld en/of uitbehandelde cliënten tijdig zijn afgemeld. Dit poogt te garanderen dat de facturering qua aantallen cliënten klopt. In combinatie met het vaste tarief per cliënt staan dan de uitgaven vast. In het contract wordt de mogelijkheid open gehouden dat de gemeentelijke accountant een review doet op het werk van de accountant van de aanbieder om voldoende zekerheid van levering te krijgen.

Door de gemeente worden de door de aanbieders ingediende declaraties alleen getoetst op rechtmatigheid; namelijk op de vraag of er een beschikking ten grondslag ligt aan de declaraties. Wel wordt in bijlage 1 van de raamovereenkomst vermeld dat de gemeente verschillende toetsingsinstrumenten kan inzetten om de naleving van de overeenkomst te toetsen. Deze toetsing is overigens altijd achteraf, omdat er uitgegaan wordt van "*high trust and high penalty*". Als ten onrechte declaraties zijn ingediend, zijn de sancties 5%-inhoudingen op het factuurbedrag en "als uiterste mogelijkheid het ontbinden van de overeenkomst".

Bij deze toetsinstrumenten staat ook de rechtmatigheid voorop. Bij de (financiële) toetsing wordt niet duidelijk gemaakt in het contract of er getoetst wordt en, zo ja, waarop. De negen toetsingsinstrumenten suggereren dat ook de feitelijke activiteiten door de aanbieder getoetst worden, maar dat blijkt niet uit de tekst van bijlage 1 van de raamovereenkomst. Er wordt bijvoorbeeld niet expliciet vermeld of de naleving van beschikkingen getoetst wordt, of dat (gezien de mogelijkheid van het schuiven met budgetten) getoetst wordt of de totale begeleidingsinzet overeenkomt met de totale omvang van het toegekende budget.

Het contract bevat een artikel waarin een escalatieprocedure wordt beschreven bij het niet nakomen van de overeenkomst of indien geen goedkeurende accountverklaring wordt afgegeven.

²³ Tegelijkertijd met het verstrekken van de beschikking aan de cliënt ontvangt de zorgaanbieder via een digitaal systeem (I-Wmo) een leveringsopdracht, op basis waarvan de aanbieder zorg kan gaan leveren en op basis waarvan achteraf gedeclareerd kan worden.

Toetsingscriterium 2d: bijdrage Pgb aan doelen Wmo-beleid

Pgb's

2d Het college van B&W borgt dat de zorgverlening op basis van een pgb een bijdrage levert aan de doelen van het Wmo-beleid.

Bevindingen

Op grond van de wet Wmo 2015, dient te gemeente te toetsen of de ondersteuning welke cliënten krijgen via een Pgb, '*veilig, doeltreffend en cliëntgerichtheid*' is. Het college heeft er bewust voor gekozen om niet te gaan werken met strenge kwaliteitseisen voor Pgb-aanbieders. In de verordening Wmo is 'op papier' geregeld dat het college de bestedingen Pgb's steekproefsgewijs, kan gaan controleren. Hoe het college dit wil gaan controleren is niet nader uitgewerkt.

Het systeem is zo ingericht dat de gemeente via het integrale 'keukentafel' gesprek van de toegangsprofessional met de cliënt en/of zijn vertegenwoordiger, grip wil houden op kwaliteit van de zorgverlening via Pgb. Cliënt en zijn beoogde zorgverlener dienen in een zogeheten 'budgetplan' voor de Toegang, aan te geven hoe de verschillende voorwaarden zijn geborgd als een soort omgekeerde bewijslast. De Toegangsmedewerker toetst aan de voorkant of dit plan voldoende waarborgen op resultaat, bevat.

'Op papier' is geregeld dat de gemeente steekproefsgewijs, achteraf kan toetsen door of de beoogde resultaten van de zorg welke via een Pgb is verleend, daadwerkelijk zijn behaald. In 'de praktijk' vindt deze toetsing, noch bij de zorgaanbieder, noch bij de cliënt zelf, ooit plaats. Een eventuele resultaatbespreking komt pas aan de orde bij het al dan niet afgeven van een nieuwe beschikking (herindicatie).

De Rekenkamer Tilburg constateert dat de gemeente niet in staat is de Pgb-zorg achteraf op rechtmatigheid te toetsen (deze taak is belegd bij de Sociale Verzekeringsbank), terwijl er ook geen oordeel gegeven kan worden over de omvang en de kwaliteit van de geleverde zorg aan de individuele cliënt. Waar er bij ZIN nog in enige (hoewel beperkte) mate resultaatgerichtheid van de aanbieder wordt verwacht via de formuleringen in het contract, wordt dit bij Pgb geheel en al aan de cliënt en zijn of haar zorgverleners overgelaten.

Nadere onderbouwing/toelichting

De raad heeft uitgesproken dat de keuzevrijheid van cliënten past bij het gedachtegoed van de Wmo. Als er sprake is van een maatwerkvoorziening, kan een cliënt er daarom voor kiezen deze zelf in te kopen via een Pgb, "mits de ondersteuning van de juiste kwaliteit is en bijdraagt aan de geformuleerde resultaten van zelfredzaamheid en participatie van de cliënt."

Wettelijk gezien (op grond van de Wmo 2015) moet de gemeente toetsen of de zorgverlening via Pgb voldoet aan een aantal voorwaarden:

- de cliënt of zijn vertegenwoordiger moet in staat zijn om de aan een Pgb verbonden taken op en verantwoorde wijze uit te voeren,
- de cliënt of zijn vertegenwoordiger moet kunnen motiveren waarom hij gebruik wenst te maken van een pgb,
- de beoogde ondersteuning moet veilig, doeltreffend en cliëntgericht zijn.

In het beleidsplan Wmo 2015 wordt aangegeven hoe de gemeente deze voorwaarden wil gaan toetsen. De gemeente stelt dit te willen organiseren via het integrale 'keukentafel' gesprek van de toegangsprofessional met de cliënt en/of zijn vertegenwoordiger. Het college stelt vervolgens er bewust voor te kiezen om aanvullend hierop niet te gaan werken met strenge kwaliteitseisen voor Pgb-aanbieders. 'Conclusie is dat we geen strenge eisen opnemen in de verordening met betrekking tot de kwaliteit van de ondersteuning die wordt ingekocht met het Pgb. Wel vragen we aan de cliënt en zijn beoogd zorgverlener in een zogeheten budgetplan aan te geven hoe de verschillende voorwaarden zijn geborgd als een soort omgekeerde bewijslast. De professional van de toegang moet hier redelijkerwijs uit af kunnen leiden dat de voorwaarden geborgd zijn. Bij twijfel worden de cliënt en zijn beoogde zorgverlener uitgenodigd voor een driegesprek. Dit gebeurt in eerste instantie vanuit het oogpunt van doelmatigheid en niet vanuit rechtmatigheid'.

Vervolgens heeft het college van B&W in de verordening Maatschappelijke Ondersteuning Tilburg 2015²⁴ ('op papier') vastgelegd dat 'het college onderzoekt (uit oogpunt van de kwaliteit van de geleverde ondersteuning), al dan niet steekproefsgewijs op welke wijze de Pgb's besteed zijn'.

Bij het Pgb is er sprake van individuele budgetplannen die door de Toegang worden getoetst. De gemeente poogt indirect de juiste prikkels te genereren bij de bepaling van het Pgb-budget. De Toegang stelt het Pgb vast en dient na te gaan of de door de cliënt voorgestelde zorg bijdraagt aan de zelfredzaamheid van de cliënt. De zorg mag verleend worden door mantelzorgers uit het sociale netwerk. Wel zal de Toegang in dat geval bekijken of er geen sprake is van "gebruikelijke zorg"; dat wil zeggen, zorg die men normaal gesproken dient te leveren. Een cliënt kan het Pgb ook besteden bij een professionele zorgaanbieder; het kan hierbij gaan om zowel een door de gemeente gecontracteerde zorgaanbieder²⁵ als een niet-gecontracteerde zorgaanbieder.

De verantwoording van de rechtmatigheid van de besteding van de Pgb-gelden berust bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB); de uitvoerder van volksverzekeringen in Nederland. De toetsing of de zorg daadwerkelijk is geleverd, behoort tot de verantwoordelijkheid van de gemeente. Echter, in geen van de mogelijke gevallen (besteding binnen het eigen netwerk of bij een zorgaanbieder) toetst de gemeente achteraf of er zorg is geleverd en of er recht gedaan is aan de door de gemeente gevraagde resultaten.

²⁴ Zie hoofdstuk 7 Verordening Wmo, Artikel 6.2 ' Onderzoek kwaliteit geleverde ondersteuning persoonsgebonden budget'.

²⁵ Zie beleidsplan Wmo 2015 paragraaf 5.5.3. verzilveren pgb bij gecontracteerde zorgaanbieder. *'Het pgb mag worden verzilverd bij een aanbieder die gecontracteerd is door de gemeente, echter willen we wel dat de cliënt motiveert waarom hij ondersteuning van de aanbieder wil inkopen via een pgb. De intentie van dit voorbehoud is niet het beperken van de keuzevrijheid. We vragen naar de motivatie van de cliënt, omdat keuzevrijheid niet mag betekenen dat de gemeente nodeloos op kosten wordt gejaagd. Als exact dezelfde zorg beschikbaar is in ZIN, die wij goedkoper hebben ingekocht, moet de cliënt goede argumenten hebben om hiervoor toch een Pgb te ontvangen'. Vanaf 1 januari 2017 is het maximaal inzetbare budget voor een Pgb bij een gecontracteerde zorgaanbieder gelijkgesteld aan het ZIN-tarief.*

Hoofdstuk 3 Functioneren van de Toegang in de keten

Toetsingscriterium 3a: bijdrage Toegang aan doelen Wmo

Inrichting Toegang op papier

3a De wijze waarop Tilburg de Toegang heeft geregeld, maakt het op papier mogelijk om de drie hoofddoelen van de Wmo te realiseren (bevorderen zelfredzaamheid, verhogen participatie en financieel beheersbaar houden van de Wmo).

Bevindingen

De gemeente Tilburg heeft het stelsel na de drie decentralisaties in het sociale domein (per 1 januari 2015) op tijd op poten en functionerend gekregen, zonder dat er in de twee jaren daarna grote feilen in de praktijk zichtbaar zijn geworden ('het station is van eigenaar veranderd en verbouwd, waarbij de treinen zijn blijven rijden'). Volgens geïnterviewden is de transitie afgerond en geslaagd; op papier zou de Toegang een bijdrage moeten kunnen leveren aan de drie hoofddoelen van de Wmo. De werkprocessen van de vijf Toegangspartners zijn gestandaardiseerd.

Nadere onderbouwing/toelichting

Volgens de meerderheid van de geïnterviewden is de transitiefase als afgerond en geslaagd te beschouwen. De gemeente Tilburg heeft het nieuwe stelsel na de drie decentralisaties in het sociale domein (per 1 januari 2015) op tijd op poten gezet en functionerend gekregen, zonder dat er in de twee jaren daarna grote feilen in de praktijk zichtbaar zijn geworden.

De werkprocessen van de vijf Toegangspartners zijn gestandaardiseerd. Er is een format ontwikkeld voor een integrale vraaganalyse (quickscan) en voor het plan van aanpak. Deze formats worden door alle toegangspartners gebruikt. Dit moet leiden tot meer eenduidigheid tussen de verschillende toegangspartners en de zorgaanbieders.

De gemeente heeft een systeem ingericht waarbij de Toegang een cruciale schakelfunctie heeft tussen enerzijds de sociale basis en de lichte ondersteuning en anderzijds de meer intensieve ondersteuning en specialistische zorg. De Toegang functioneert als schakel tussen basisstructuur en de tweedelijnszorg, maar heeft daarbij méér dan alleen een poortwachtersfunctie. In het geval intensieve ondersteuning aan de orde is, vervult de Toegang de regiefunctie richting de zorgaanbieders. Zij fungeert als opdrachtgever. De Toegang dient aan de voorkant helder te zijn over wat ze verwacht aan resultaten van de aangezochte zorgaanbieder(s). Het plan van aanpak vormt daarbij op papier het sturingsinstrument op basis waarvan inkoop van de zorg op cliëntniveau wordt geregisseerd. Op het moment dat een cliënt een ondersteuningstraject ingaat, komt de coördinatie bij de desbetreffende zorgaanbieder te liggen.

Toetsingscriterium 3b: verloop werkprocessen Toegang

Praktijk

3b De werkprocessen verlopen in de praktijk zoals het op papier is afgesproken.

Bevindingen

De binnen de Toegang betrokken partijen (MEE, IMW, GGD en gemeente) en processen zijn in de praktijk nog niet in voldoende mate met elkaar verbonden en het systeem prikkelt nog niet altijd optimaal tot samenwerking tussen partijen of tot verbetering van processen. Er zijn niet in voldoende mate verbindingen en verantwoordelijkheidsverdelingen tussen gemeente, Toegang en zorgaanbieders. Daardoor functioneert het systeem in de praktijk niet altijd zoals op papier is afgesproken:

- De plannen van aanpak zijn in de praktijk kwalitatief nog vaak onvoldoende toereikend. Resultaten worden (te) algemeen geformuleerd waardoor er achteraf weinig toetsingsmogelijkheden zijn. De plannen van aanpak fungeren hierdoor in de praktijk slechts in beperkte mate als sturingsinstrument.
- Niet in alle gevallen worden zorgaanbieders door de Toegang benaderd met het verzoek een ondersteuningsaanbod te doen voor een cliënt. De cliënt ontvangt in dat geval direct een beschikking, zonder dat er een concreet ondersteuningsaanbod aan ten grondslag ligt.
- Zorgaanbieders kunnen in samenspraak met de cliënt afspreken om van het aantal uren in de beschikking af te wijken. Dat kan gebeuren buiten de Toegang om. Deze afspraken hoeven niet doorgegeven te worden aan de gemeente. Daarmee kan er een verschil zijn tussen de beschikking op papier en de uitvoering daarvan in de praktijk (daadwerkelijk geleverde uren zorg), waar bovendien geen controle op is.

Nadere onderbouwing/toelichting

De ervaringen met de Toegang zijn in het algemeen positief. In de beginperiode na de drie decentralisaties in het sociale domein kende het wat opstartproblemen. Partijen wisten elkaar niet altijd te vinden, men moest wennen aan elkaar, cliënten wisten niet altijd waar ze moesten zijn en er kon nog wel eens twee tot drie maanden tijd zitten tussen het keukentafelgesprek en de indicatie. Nu verloopt het proces soepeler. Bedrijfsprocessen raken beter op elkaar afgestemd en ook leren de diverse organisaties (en medewerkers) elkaar kennen. Toen de Toegang er nog niet was, vonden de partijen elkaar ook wel. Dat was toen echter meer op basis van toeval. Nu is er meer structuur en meer integraliteit.

Burgers zien in de praktijk niet de Toegang, maar de organisaties daarbinnen. Dat is soms lastig, Evengoed is er voor burgers geen sprake van een Toegang met één gezicht. Het zijn verschillende organisaties die tezamen een netwerk vormen. De Toegangsmedewerkers werken vanuit hun moederorganisatie, met verschillende structuren en culturen; soms ook met verschillende belangen. Daarbij zijn er in de praktijk bij betrokkenen partijen (Toegangspartners, gemeente en zorgaanbieders) soms wisselende beelden over termen als het eigenaarschap, regievoering en coördinatie. Niet altijd is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is.

De Rekenkamer Tilburg heeft een aantal klantdossiers bestudeerd en heeft daarbij geconstateerd dat de plannen van aanpak nog vaak onvoldoende toereikend zijn. Resultaten worden vaak (te) algemeen geformuleerd, waardoor er achteraf weinig toetsingsmogelijkheden zijn. De plannen van aanpak fungeren in 'de praktijk', slechts in beperkte mate als sturingsinstrument.

In het contract met de zorgaanbieders staat dat de Toegang een zorgaanbieder benadert met het verzoek een ondersteuningsaanbod²⁶ te doen voor een cliënt. In de praktijk gebeurt het nog wel eens dat er vooraf geen overleg is tussen Toegang en zorgaanbieder, maar dat de cliënt direct een beschikking krijgt en de zorgaanbieder een opdrachtbevestiging. Zorgaanbieders geven aan dit als ongewenst te ervaren, omdat cliënten op basis van de beschikking een verwachting hebben van de minimaal te ontvangen uren zorg. Cliënten en/of diens mantelzorgers zijn dan geneigd om die uren ook te claimen. Voor zorgaanbieders is het dan lastig om tussen cliënten te schuiven, terwijl deze mogelijkheid contractueel er wel is voor zorgaanbieders.

Zorgaanbieders kunnen in samenspraak met de cliënt afspreken om van het aantal uren in de beschikking af te wijken. Dat kan gebeuren buiten de Toegang om. Deze afspraken hoeven niet doorgegeven te worden aan de gemeente. Daarmee kan er een verschil zijn tussen de beschikking 'op papier' en de uitvoering daarvan in 'de praktijk' (daadwerkelijk geleverde uren zorg), waar bovendien geen controle op is. Dit komt ten eerste omdat er flexibiliteit wordt geboden in de besteding van het budget (maar hoe die flexibiliteit uitpakt, wordt niet geanalyseerd). Bovendien leeft er bij de gemeente het idee dat minder zorg dan afgesproken een goed teken kan zijn; er is kennelijk resultaat geboekt. Dit schuurt met het feit dat de resultaten per cliënt onbekend zijn.

In theorie is het mogelijk dat er voor een cliënt een jaar lang niets gebeurt als de zorgaanbieder nalaat om zijn opdracht te vervullen. Je kunt het systeem dusdanig inrichten dat daar toezicht op is. Dat betekent echter wel een enorme workload. Er is nu gekozen voor contractbesprekingen, waarbij op basis van de totale caseload van een zorgaanbieder bekeken wordt hoe dat loopt en waar het knelt of schuurt.

Gemeente, Toegang en zorgaanbieders weten niet altijd van elkaar of een cliënt nog in beeld is. Het afschalen van zorg (naar de sociale basis of lichte ondersteuning) dient via de Toegang te verlopen, maar in de praktijk is dat niet altijd het geval. Als een traject voor een cliënt is afgerond, dan regelt een zorgaanbieder het afschalen ook wel eens rechtstreeks met bijvoorbeeld een vrijwilliger. Voor de zorgaanbieder is dan niet duidelijk of de Toegang de cliënt nog in beeld blijft houden. Een complicerende factor daarbij is dat de basis van het sociaal-culturele werk (zoals wijk- en buurtwerk, verenigingen, vrijwilligerswerk) los van de Toegang is georganiseerd. Dat vermindert de drempels niet. Het systeem prikkelt nog niet altijd optimaal tot samenwerking tussen partijen of tot verbetering van processen.

²⁶ Contractueel is bepaald dat dit aanbod dient te bevatten: hoe het aanbod tegemoet komt aan de door de Toegang geformuleerde resultaten, wat de beoogde looptijd van de ondersteuning is en uit welke onderdelen het aanbod bestaat waarbij (ten behoeve van het opstellen van de beschikking) minimaal wordt aangegeven het aantal uren individuele begeleiding, het aantal dagdelen groepsbegeleiding, wel/geen vervoer enz.

Toetsingscriterium 3c: resultaten van de Toegang

Zicht op resultaten

3c. De feitelijke resultaten van de Toegang zijn in beeld en hieruit blijkt dat de Toegang een significante bijdrage levert aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de streefwaarden van de gemeente.

Bevindingen

De resultaten van de Toegang worden niet systematisch in kaart gebracht. De gemeente heeft hierdoor maar beperkt zicht op de mate waarin de Toegang feitelijk bijdraagt aan de drie doelen van de Wmo. De Wmo is financieel binnen de kaders gebleven, maar het is niet duidelijk in hoeverre dat komt door de wijze waarop de Toegang is georganiseerd. De Toegang heeft geen zicht op de behaalde resultaten op cliëntniveau en daarmee kan de gemeente niet bepalen in welke mate de Toegang bijdraagt aan het bevorderen van de zelfredzaamheid en het verhogen van de participatie.

De gemeente wil toe naar een betere resultaatmeting en dat lijkt een logische volgende stap. Het komen tot een betere resultaatmeting blijkt in de praktijk nog wel een zoektocht. Enerzijds heeft de gemeente een verantwoordingsstaak richting politiek en samenleving (middelen moeten doeltreffend en doelmatig ingezet worden) en anderzijds moeten professionals de ruimte krijgen om met elkaar te bepalen wat er nodig is om cliënten verder te helpen om weer in hun kracht te komen ('werken vanuit de bedoeling').

Er leeft een breed gedeeld besef dat een verdere doorontwikkeling van de Toegang nodig is. Het college van B&W heeft eind 2016 besloten om een samenwerkingsovereenkomst af te sluiten tussen de vijf partners, waarin de gezamenlijke resultaat- en budgetverantwoordelijkheid nader zal worden uitgewerkt. Zowel de doorontwikkeling van de Toegang als het te verbeteren inzicht in de resultaten dienen ter ondersteuning van de transformatie.

Nadere onderbouwing/toelichting

De gemeente blijkt in de praktijk beperkt zicht te hebben op de mate waarin de Toegang bijdraagt aan de drie doelen van de Wmo. De Wmo is financieel binnen de kaders gebleven, maar het is niet duidelijk in hoeverre dat komt door de wijze waarop de Toegang is georganiseerd. Zorgaanbieders wordt niet gevraagd om aan de Toegang te rapporteren over de resultaten van de uitvoering op cliëntniveau. De gemeente kan daardoor niet bepalen in welke mate de Toegang bijdraagt aan het bevorderen van de zelfredzaamheid en het verhogen van de participatie; niet op individueel cliëntniveau en dus ook niet op het totaalniveau van de gehele Wmo-populatie. Wel voert de gemeente per kwartaal accountgesprekken met de zorgaanbieders op het niveau van de totale portefeuille. Daarbij komen behaalde resultaten echter niet of nauwelijks expliciet aan de orde.

De gemeente wil stappen gaan maken door zowel met cliënt, Toegang en zorgaanbieders meer het gesprek aan te gaan over resultaten. Cliënten moeten uitgedaagd worden om na te denken over welke hulp hen echt verder helpt; al dan niet met inbreng van de nodige ervaringsdeskundigheid. Vanuit sommige hoeken is er behoefte aan een overgang van 'meetbare' naar 'merkbare' resultaten. Dat is echter nog wel een zoektocht. Dit vraagstuk heeft twee kanten: enerzijds heeft de gemeente een verantwoordingsstaak richting politieke en samenleving ('middelen moeten doeltreffend en doelmatig ingezet worden') en anderzijds wil men dat professionals de ruimte krijgen om met elkaar te bepalen wat er echt nodig is om cliënten verder te helpen om weer in hun kracht te komen ('werken vanuit de bedoeling').

In het najaar van 2016 heeft er een raadsnotitie voorgelegd in de commissie Sociale Stijging over de doorontwikkeling van de Toegang. Het college van B&W heeft besloten om een samenwerkingsovereenkomst af te sluiten tussen de vijf partners, waarin de gezamenlijke resultaat- en budgetverantwoordelijkheid zal worden geregeld. Partijen en processen kunnen verder aan elkaar geknoopt worden. Op dat vlak kunnen en moeten nog stappen worden gemaakt, zo is het gezamenlijke beeld van gemeente, ketenpartners (Toegang, zorgaanbieders, Sociale Raad) en raadsleden.

Hoofdstuk 4 Monitoring en Verantwoording

Toetsingscriterium 4a: monitoring

Meta-niveau

4a Het college van B&W genereert op meta-niveau inhoudelijke en financiële monitoringinformatie en stuurt op basis van deze informatie.

Bevindingen

Om als raad te kunnen sturen op de transformatie van het sociaal domein, formuleerde de raad een zestal waarden waarop zij wil sturen en monitoren. Medio april 2015 hebben de betrokken portefeuillehouders met vertegenwoordigers van de werkgroep afspraken gemaakt over de monitoring van de zes waarden en de termijn waarop verschillende kwalitatieve en kwantitatieve gegevens beschikbaar zouden komen. De raad ontvangt jaarlijks voorafgaand aan de Dag van de Verantwoording, monitoringinformatie van het college van B&W. Deze rapportages bevatten nu nog vooral kwalitatieve informatie. Cijfers worden mondjesmaat beschikbaar gesteld en veelal zonder een nadere analyse of duiding van de context gepresenteerd aan de raad.

'Op papier' zijn er verschillende processen te onderscheiden welke in beginsel monitoringinformatie zouden kunnen genereren over het functioneren van het systeem. Echter, de Rekenkamer constateert dat de informatie uit de verschillende processen niet op een gestructureerde wijze wordt bijgehouden, geanalyseerd en verwerkt tot adequate managementinformatie. Het monitoren van cliënten is nog niet structureel ingebed in de werkprocessen. Noch op het niveau van het beleid (totale portefeuille per zorgaanbieder) noch op het niveau van de Toegang. Er is bovendien nog geen overeenstemming over de vraag wie binnen het systeem verantwoordelijk is voor het genereren van adequate managementinformatie en wie er vervolgens op stuurt en op welke wijze.

Nadere onderbouwing/toelichting

In 2015 concludeerde de raad dat hij de transformatie in het sociale domein goed wil kunnen volgen, controleren en bijsturen. Voor dat doel formuleerde de raad een zestal waarden. Medio april 2015 hebben de betrokken portefeuillehouders (wethouder Kokke, Hendrickx, de Ridder) met vertegenwoordigers van de werkgroep afspraken gemaakt over de monitoring van de zes waarden en de termijn waarop verschillende kwalitatieve en kwantitatieve gegevens beschikbaar zouden komen. Daarbij heeft het college de kanttekening geplaatst dat 2015 vooral gezien moet worden als een leer- en opstartjaar waarin nog niet alle gegevens beschikbaar zullen zijn. Afgesproken is dat het college van B&W voortaan jaarlijks voorafgaand aan de Dag van de Verantwoording monitoringsgegevens beschikbaar zal stellen aan de raad. Deze gegevens zijn in april 2015 en 2016 beschikbaar gesteld. De Rekenkamer constateert dat deze jaarlijkse rapportage veel kwalitatieve beschrijvingen bevat. In mindere mate worden er 'harde' cijfers gepresenteerd en geanalyseerd vanuit de beleidscontext.

Ondanks het feit dat er uit verschillende werkprocessen adequate monitoringinformatie gegenereerd kan worden, gebeurt dit in de praktijk niet. Niet op het niveau van het beleid en ook niet op het uitvoeringsniveau. Het is bovendien niet altijd duidelijk wie (c.q. welke afdeling/onderdeel in het proces) verantwoordelijk zou moeten zijn voor het verzamelen, analyseren en duiden van deze informatie. Zoals in het rapport van Vilans wordt vermeld, is er weinig aandacht voor monitoring en evaluatie van de geleverde zorg. Toch blijken bijvoorbeeld de coördinatoren van de toegangsteams behoefte te hebben aan meer managementinformatie. Een coördinator meldt in het Vilans-rapport dat hij graag zicht zou willen hebben op het aantal beschikkingen dat door zijn team wordt

afgegeven, het type beschikking, naar welke zorgaanbieder wordt verwezen, voor hoe lang de beschikkingen worden afgegeven, hoeveel ZIN, hoeveel Pgb e.d..

De Rekenkamer heeft, evenals het Vilans-rapport, geconstateerd dat monitoring en evaluatie nog onvoldoende ontwikkeld zijn bij de opzet van het gemeentelijke zorgsysteem. Zo is er, bijvoorbeeld, bij de Toegang geen zicht op de verschillende wijzen van beschikken van de ketenpartners in de Toegang, waardoor het ook niet duidelijk is of dezelfde soort criteria een rol spelen bij de toewijzing of afwijzing van zorg aan zorgvragers.

Dit blijkt meer algemeen een lacune te zijn bij het ontwerpen van het systeem: zowel ten behoeve van het indicatieproces als ten behoeve van de uitvoering (ZIN en pgb) had bij de inrichting van het systeem een inventarisatie gemaakt kunnen worden van de informatie die nodig is om de prestaties in de diverse fasen van het systeem te kunnen evalueren. Een dergelijke inventarisatie blijkt niet gemaakt te zijn.

Toetsingscriterium 4b: monitoring op niveau zorgaanbieder

Tussentijdse informatievoorziening

4b Het college van B&W ontvangt van de gecontracteerde zorgaanbieders tussentijds informatie die inzicht biedt in de belangrijkste inhoudelijke en financiële ontwikkelingen, inclusief een analyse op vraag en aanbod.

De (tussentijdse) monitoring vormt input voor de periodieke accountgesprekken tussen gemeente en zorgaanbieder en leidt zo nodig tot bijsturing.

Bevindingen

De monitoring op de financiën werd in de beginfase bemoeilijkt door problemen in de uitvoering van het declaratieproces. Aanvankelijk was er sprake van een groot verschil tussen hetgeen 'op papier' was beschikt en hetgeen 'in de praktijk' werd gedeclareerd. Dit verschil wordt naarmate de tijd vordert, wel kleiner. Een tweede probleem betreft de zogenoemde 'verzilveringsgraad'. Zorgaanbieders kunnen in samenspraak met de cliënt afspreken om van het aantal uren in de beschikking af te wijken. Deze afspraken hoeven²⁷ niet te worden doorgegeven aan de Toegang, waardoor de backoffice e.e.a. niet zal aanpassen in het registratiesysteem. Hierdoor kan er een verschil ontstaan tussen 'het papier' en de 'praktijk'. De gemeente heeft door de geschetste problematiek, niet altijd de beschikking over de volledige (tussentijdse) financiële en managementinformatie op basis waarvan ze kan (bij)sturen (bijvoorbeeld bij de kostprijsbepaling voor de arrangementen).

In de huidige verantwoordingssystematiek wordt er van uitgegaan dat de monitoring op de inhoud en de resultaten van de zorg (voor de totale portefeuille) grotendeels verloopt via de periodieke accountgesprekken tussen de gemeente en de zorgaanbieders. De accountgesprekken gingen in eerste instantie echter vooral over praktische regelzaken. Concrete resultaten van de geleverde zorg, zijn nog nauwelijks aan de orde gekomen. Dit was, gelet op de doelen van de transitiefase (zachte landing, soepele overgang en continuïteit van zorg), in de eerste periode te billijken.

Zoals ook in 4a werd geconstateerd, ontbreekt het op dit moment aan gestructureerde en adequate monitoring/managementinformatie (zowel inhoudelijk als financieel) welke gebruikt kan worden als input bij de accountgesprekken. De gesprekken worden niet gevoerd aan de hand van kwantitatieve

²⁷ Zorgaanbieders ontvangen een gemiddelde ketenprijs per cliënt. Zorgaanbieders worden niet per uur betaald. Alleen bij stopzetting van het ondersteuningstraject dient de zorgaanbieder dit te melden bij de Toegang.

gegevens/facts. Het ging tijdens de gesprekken veelal over kwalitatieve informatie ('beeld met betrekking tot de uitvoering, signalen, indrukken e.d.).

Klachten, bezwaren en beroepsprocedures kunnen een beeld geven van het functioneren van het systeem 'in de praktijk'. Zorgaanbieders zijn contractueel verplicht een klachtenprocedure in te richten. Klachten (over het proces van de toeleiding/Toegang dan wel over de uitvoering zelf), worden niet op één plek systematisch verzameld. Informatie over aantallen klachten (over de Toegang en/of de kwaliteit van de zorgverlening), bezwaar- en beroepsprocedures zijn niet 'met een druk op de knop' beschikbaar voor het college van B&W.

Het bij de wet verplicht gestelde klanttevredenheidsonderzoek Wmo is uitgevoerd. De resultaten/scores van dit onderzoek zijn goed.

Nadere onderbouwing/toelichting

Monitoring Financiën tijdens het uitvoeringsjaar

Op basis van het aantal afgegeven beschikkingen door de Toegang, zou de afdeling P&C in beginsel 'met een druk op de knop', managementinformatie kunnen genereren over het totaal beschikte ('uitgegeven/toegekende') bedrag voor de maatwerkvoorzieningen en de reeds ingediende declaraties. In de beginperiode waren er echter forse aanloopproblemen ten aanzien van het declaratieproces. Zorgaanbieders geven aan bij de start dat er onduidelijkheden waren over o.a. de te gebruiken declaratiecodes. Vooral voor zorgaanbieders met cliënten uit verschillende gemeenten, heeft de inrichting van het nieuwe declaratieproces, kruim gekost. Waar ze voorheen bij één loket terecht konden, moesten deze zorgaanbieders nu bij verschillende gemeenten hun geleverde zorg declareren. Bij de afsluiting van het jaar 2015, bleek dat er in Tilburg een fors verschil was tussen hetgeen 'op papier' was beschikt en het bedrag dat tot dan toe, was gedeclareerd door zorgaanbieders.

Een ander probleem ten aanzien van de financiële monitoring, betreft de zogenoemde 'verzilveringsgraad'. Zorgaanbieders kunnen in samenspraak met de cliënt afspreken om van het aantal uren in de beschikking af te wijken. Dat kan gebeuren buiten de Toegang om. Deze afspraken worden niet altijd doorgegeven aan de Toegang, waardoor de backoffice e.e.a. niet zal aanpassen in het registratiesysteem. Hierdoor kan er een verschil ontstaan tussen op 'papier' beschikte aantal uren en het in de 'praktijk' geleverde aantal zorguren. Dit levert niet direct een probleem op ten aanzien van de uiteindelijke kosten (lumpsum per cliënt), maar is wel problematisch voor de vraag of de hoogte van de kostprijzen voor de arrangementen juist zijn ingeschat door de gemeente. De kostprijs gaat immers uit van een gemiddeld aantal uren inzet zorg. Bij een herijking van de kostprijs is het o.a. relevant om een getrouw beeld te hebben van het aantal daadwerkelijk geleverde uren zorg, om zo een reëel oordeel te kunnen vormen over de hoogte van de kostprijs voor het arrangement. Daarnaast zal, indien gegevens over afschalen van de zorg niet worden terug gekoppeld, het zicht ontbreken of de totaal geleverde zorg overeenkomt met de totaal beschikte zorg.

Inhoudelijke monitoring tijdens het uitvoeringsjaar

De gemeente als opdrachtgever en regisseur van de zorg heeft op diverse plekken (beleidsstukken, contracten) de ambitie uitgesproken dat er resultaatgericht gewerkt moet worden. Dit roept de vraag op in hoeverre de gemeente geborgd heeft dat de resultaten op een adequate manier gemonitord wordt. Ten aanzien van het monitoren op het beleidsniveau, merkt het evaluatierapport 'Arrangementen op maat' van Vilans op dat het hier gaat "om het vinden van het juiste evenwicht tussen vertrouwen geven enerzijds en regie nemen anderzijds." Momenteel vindt de monitoring van en rapportage over de resultaten van de zorg grotendeels plaats via de accountgesprekken. Zoals hieronder zal blijken zijn deze gesprekken nog niet zodanig ingevuld dat deze voldoende zicht bieden op inhoudelijke ontwikkelingen.

Accountgesprekken

Gedurende een lopend uitvoeringsjaar, voeren zorgaanbieders en ambtenaren van de gemeente periodiek accountgesprekken (gemiddeld twee tot drie keer per jaar). Namens de gemeente gebeurt dit in een 'tandem'; een medewerker van de beleidsafdeling Sociaal voert samen met een medewerker van de afdeling Dienstverlening het accountgesprek.

De Rekenkamer Tilburg heeft diverse gespreksverslagen van accountgesprekken ingezien. De accountgesprekken waren in 2015 voornamelijk gericht op de inrichting van het proces (hoe verloopt de verwijzing door de toegang?, de wijze van beschikken, knelpunten ten aanzien van declaraties en betalingen, e.d.). Weinig gespreksonderwerpen hadden betrekking op het resultaat van de zorg. De gesprekken worden niet gevoerd aan de hand van kwantitatieve gegevens/facts. Het ging tijdens de gesprekken veelal over kwalitatieve informatie ('beeld met betrekking tot de uitvoering, signalen, indrukken e.d.). Gelet op de doelen van de transitiefase (zachte landing, soepele overgang en continuïteit van zorg) is het niet verwonderlijk dat in de eerste periode de aandacht nog niet primair gericht was op de (beoogde en gerealiseerde) resultaten.

Over het algemeen zijn zorgaanbieders tevreden over de contacten met de ambtenaren van de gemeente. 'Als ik vragen heb bijvoorbeeld met betrekking tot I-Wmo en/of declaraties dan wordt er in zijn algemeenheid vlot geschakeld en ontvangen we snel antwoorden'. 'Binnen de gemeente zijn diverse afdelingen (en daarbinnen verschillende medewerkers) betrokken bij het beleid en de uitvoering van de Wmo. In toenemende mate wordt steeds meer helder, wie waar over gaat'. Zorgaanbieders geven aan dat de kinderziektes/opstartproblemen er langzamerhand wel steeds meer eruit lijken te slijten. Het geautomatiseerde systeem I-Wmo is inmiddels geïmplementeerd en er komen steeds eenduidiger afspraken o.a. over declaratiecodes, invulformats, productverantwoordingen e.d.

De accountgesprekken zijn niet²⁸ bedoeld voor het bespreken van individuele casussen. Veranderingen in de situatie van individuele cliënten en/of behaalde resultaten worden niet tussen de gemeente (beleidsniveau) en de zorgaanbieders uitgewisseld, maar 'gemiddeld' behaalde resultaten met de geleverde zorg op basis van kwantitatieve en/of kwalitatieve informatie zou wel aan de orde kunnen komen (tussentijdse monitoringinformatie). Eén van de gesproken zorgaanbieders geeft aan bereid te zijn om vorderingen/resultaten (op het niveau van de totale portefeuille) met de gemeente te delen. Maar tegelijkertijd bestaat er ook een vrees dat de gemeente deze informatie voor kennisgeving aanneemt en geen feedback geeft over de behaalde resultaten (positief of negatief). 'Zonder nadere analyse van de resultaten is het een vorm van registratieverantwoording en vormt het alleen een extra tijdsbeslag zonder leereffect', aldus één van de zorgaanbieders. Daarnaast zeiden diverse zorgaanbieders dat de accountgesprekken meer gericht kunnen worden op innovatie, ontwikkelingen en transformatie.

²⁸ Individuele casusbesprekingen behoren tot het domein van de Toegang.

De bij de accountgesprekken betrokken ambtenaren, gaven aan de ambitie te hebben (2016/2017) om de gesprekken naar een hoger niveau te trekken. 'De accountgesprekken moeten meer gaan over zaken als resultaten, regievoering en innovatie. De praktische 'regelingen' met betrekking tot de inrichting van het systeem, proberen we steeds meer buiten de accountgesprekken te houden'.

Klachten, bezwaar- en beroepsprocedures

Het aantal klachten, bezwaar- en beroepsprocedures kunnen een indicatie geven over de (kwaliteit) van het proces en de ervaren zorg. Klachten blijken niet op één centrale plaats te worden bijgehouden. Klachten over de Toegang worden in het cliëntdossier opgenomen. Met de zorgaanbieders ZIN is contractueel overeengekomen dat de zorgaanbieder uitvoering geeft aan de Kwaliteitswet zorginstellingen. Binnen deze wet is het beschikken over een klachtenregeling een vereiste. De geïnterviewde zorgaanbieders beschikken over een klachtenprocedure. Er vindt geen gestructureerde gegevensuitwisseling plaats tussen zorgaanbieder en de gemeente, met de betrekking tot klachten.

Klanttevredenheidsonderzoeken

Vanaf 2015 wordt de klanttevredenheid door de gemeente Tilburg getoetst via een landelijk format. Tilburg scoorde in 2015 een score van 84% (% mate van tevredenheid). De Tilburgse cliënten lijken in hoge mate tevreden. Beleidsmedewerkers refereren tijdens de interviews een paar keer aan het gehouden klanttevredenheidsonderzoek. De resultaten van de tevredenheidsonderzoeken zijn gedeeld met de gemeenteraad en met de zorgaanbieders. Een aantal zorgaanbieders plaatst vraagtekens bij het klanttevredenheidsonderzoek. Het is een algemeen format en het is de vraag of het onderzoek altijd meet wat het beoogt te meten. Ook is het de vraag in hoeverre 'ontevreden' cliënten, de moeite nemen om vragenlijsten in te vullen. Desalniettemin lijkt het erop dat een grote groep mensen tevreden is.

Toetsingscriterium 4c: verantwoording

Verantwoording door zorgaanbieder

4c Na afloop van het contractjaar wordt door de zorgaanbieders adequaat financieel en inhoudelijk verantwoording afgelegd (inclusief eventueel afrekenen).

Bevindingen

De verantwoording van de geleverde prestaties, is 'in de praktijk' geheel gebaseerd op rechtmatigheidsoverwegingen. De accountant van de aanbieder dient de juistheid van de door de aanbieder gemelde prestaties te bevestigen. De gemeentelijke accountant kan deze goedkeuring niet bevestigen, aangezien een review van het werk van de accountant van de zorgaanbieder praktisch niet mogelijk was en is. Declaraties van zorgaanbieders worden wel door de desbetreffende gemeentelijke afdeling gecheckt op de aanwezigheid van een beschikking.

In het contract met de zorgaanbieders worden negen toetsingsinstrumenten opgesomd waarmee de feitelijke activiteiten door de aanbieder getoetst kunnen worden. In de praktijk worden deze instrumenten zelden ingezet. Er wordt, bijvoorbeeld, niet expliciet vermeld of de naleving van beschikkingen getoetst wordt, of dat (gezien de mogelijkheid van het schuiven met budgetten) de totale begeleidingsinzet overeenkomt met de totale omvang van het toegekende budget.

De zorgaanbieder hoeft 'in de praktijk' op het niveau van de totale portefeuille, geen inhoudelijke verantwoording over geboekte resultaten af te leggen en resultaten van geleverde zorg worden in het accountgesprek met de zorgaanbieder nauwelijks aan de orde gesteld.

Bij de herindicaties zou van resultaatmeting sprake kunnen zijn. In de accountgesprekken kwamen de zorgresultaten van de desbetreffende geherindiceerde cliënten niet specifiek aan de orde.

Nadere onderbouwing/toelichting

Financiële verantwoording

Zoals we reeds constateerden in hoofdstuk 2, is de verantwoording door de aanbieders geheel gebaseerd op het toetsen van de rechtmatigheid. De gemeente controleert of de zorgaanbieder een productieverantwoording en een daarbij behorende goedkeurende accountantsverklaring heeft ingediend. Op basis daarvan concludeert de gemeente of er al dan niet voldoende waarborgen aanwezig zijn dat de productie zoals opgenomen in de jaarrekening van de gemeente Tilburg, *'juist en rechtmatig is'*.

Formeel dient, indien voor het vaststellen van het jaarverslag van de gemeente informatie is aangeleverd door een accountant van een externe partij (in dit geval zorgaanbieders), de gemeentelijke accountant verplicht een review te doen op het werk van de accountant van de zorginstelling. Hoewel in de raamovereenkomst een bepaling is opgenomen dat de zorgaanbieder garandeert dat de gemeentelijke accountant toegang krijgt tot de reviews van de accountants van de zorgaanbieder, blijkt dit praktisch niet mogelijk. Zeker niet wanneer een zorgaanbieder met meerdere gemeenten een raamcontract heeft afgesloten. De gemeente vertrouwt daarom voor de totale financiële productieverantwoording van de zorgaanbieders op de accountantsverklaringen van de zorgaanbieders die moeten vaststellen dat prestatielevering heeft plaatsgevonden. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij het *landelijke controleprotocol voor de Wmo en Jeugd*. In het kader van dit protocol is een format/model 'productieverantwoording' opgesteld die zorgaanbieders (op organisatieniveau) in dienen te vullen. Daarnaast heeft de gemeente besloten (omwille van de beperking van administratieve lasten) om enkel bij een geleverde zorg van meer dan 125.000 euro een controleverklaring over de totale productieverantwoording te vragen van de accountant van de zorgaanbieder.

Accountants van de zorgaanbieders baseren hun oordeel over de totale productieverantwoording op (indirecte) indicatoren zoals de urenregistratie van medewerkers, cliëntregistraties e.d. De gemeentelijke accountants krijgen hier echter, als gezegd, geen inzicht in. Zorgaanbieders moeten wel hun declaraties blijven indienen per cliënt. Deze declaraties worden getoetst op rechtmatigheid, dat wil zeggen of er een beschikking aan ten grondslag ligt. Er wordt niet getoetst of het aantal uren zorg dat in de beschikking wordt vermeld ook daadwerkelijk geleverd is. Tijdens het eerste uitvoeringsjaar (2015) bleek dat veel zorgaanbieders moeite hadden met het indienen van hun declaraties. Eind 2015 zat hierdoor de gemeente met een fors gat tussen de beschikte uren en de feitelijk gedeclareerde zorg. De nog te betalen positie eind 2015 is inmiddels grotendeels afgewikkeld. In 2016 is er sprake van enige verbetering maar nog steeds is er sprake van achterstand in het declareren door zorgaanbieders.

Inhoudelijke verantwoording

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de verantwoording/controlle grotendeels lijkt te zijn gericht op een controle op de (financiële) rechtmatigheid. Bovendien bleek in 4b dat de informatie over de uitvoering van de zorg nog te weinig gericht is op behaalde resultaten. Naast de reeds in 4b besproken accountgesprekken zijn er echter ook andere instrumenten benoemd waarmee de naleving van de raamovereenkomst (inhoudelijk) kan worden getoetst:

- klantentevredenheidsonderzoeken;
- dossieronderzoek (al dan niet door derden uit te voeren)
- managementrapportages
- accountantsverklaringen
- individuele beoordeling bij herbeoordeling van de client
- gemeentelijke toezichhouders
- inspecties/audits door de gemeentelijk inspecteurs
- onderzoek door de Rekenkamer.

In de praktijk blijken deze instrumenten maar beperkt te worden ingezet. Cliënten worden niet op cliëntniveau gemonitord door de Toegang (zie ook hoofdstuk 3). Een analyse van dergelijke informatie kan dus ook niet op het beleidsniveau worden gegenereerd. Of een arrangement daadwerkelijk tot het beoogde resultaat heeft geleid, kan voor de gemeente meer inzichtelijk worden op het moment van herindicatie.

Toetsingscriterium 4d: verantwoording Pgb's in de praktijk

Verantwoording Pgb's

4d Het college van B&W heeft georganiseerd dat over de besteding van de pgb's door gebruikers adequaat verantwoording wordt afgelegd aan de gemeente.

Bevindingen

In de praktijk toetst de gemeente na afloop van een zorgtraject niet in hoeverre de zorgverlening via Pgb adequaat was en middelen doelmatig en doeltreffend zijn ingezet. Op het niveau van de cliënt zouden de resultaten van de zorg aan de orde kunnen komen bij een herindicatie, maar dit is niet geborgd via (vaste) procedures. De door de pgb-zorgaanbieders geleverde zorg, de kwaliteit van de zorg en de kwaliteit van de zorgaanbieder zelf worden door de gemeente evenmin achteraf getoetst. De gemeente vertrouwt erop dat beroepscode en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), de kwaliteit garanderen.

De totale omvang aan verstrekte Pgb's is aan te merken als een 'onzekerheid' in het kader van de controle op de financiële rechtmatigheid (jaarrekening). Dit is overigens een landelijk probleem en niet uniek voor Tilburg.

Nadere onderbouwing/toelichting

Zoals reeds geconstateerd in hoofdstuk 2 wordt ruim 37 % (6,6 miljoen van de 17,8 miljoen) van de ingezette gelden voor de Wmo maatwerkvoorziening begeleiding ingezet via een Pgb.

In het beleidsplan Wmo wordt over Pgb voorts gemeld: 'Wanneer e.e.a. via een Pgb loopt dan zijn in beginsel alle zorgaanbieders toegestaan. Uitgangspunt is dat middels beroepscode, inspectie e.d. de kwaliteit van de zorg wordt geborgd'. Op grond van de Wmo dient de gemeente de zorgverlening via Pgb (inhoudelijk) te toetsen aan een aantal criteria (zie hoofdstuk 2). Hiertoe heeft de gemeente Tilburg in de verordening Wmo een artikel opgenomen waarin is vastgelegd dat 'het college onderzoekt (uit oogpunt van de kwaliteit van de geleverde ondersteuning), al dan niet steekproefsgewijs, op welke wijze de Pgb's besteed zijn. In de praktijk toetst de gemeente na afloop

van een zorgtraject niet in hoeverre de dienstverlening via Pgb adequaat was en middelen doelmatig en doeltreffend zijn ingezet. Op het niveau van de cliënt zouden de resultaten van de zorg aan de orde kunnen komen bij een herindicatie, maar dit is niet geborgd via (vaste) procedures. De door de pgb-zorgaanbieders geleverde zorg, de kwaliteit van de zorg en de kwaliteit van de zorgaanbieder zelf worden door de gemeente evenmin achteraf getoetst. De gemeente vertrouwt erop dat beroepscodes en de inspectie de kwaliteit garanderen.

De toetsing van de rechtmatigheid van de uitbetaalde pgb-gelden berust geheel en al bij de SVB. Het Pgb-budget wordt niet op de rekening van de cliënt gestort, maar wordt beheerd via de SVB. Wat de verantwoording van uitbetaalde gelden aan de cliënten betreft (het trekkingsrecht) wordt in het beleidsplan Wmo2015 gemeld dat de (financiële) verantwoording berust bij de SVB. Echter medio 2016 stelde de accountant van de gemeente Tilburg dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor een rechtmatige uitvoering van het Pgb. *'De SVB controleert of de betalingen overeenkomen met de goedgekeurde zorgovereenkomsten maar controleert in 2015 nog niet actief op het aantal ingezette uren en gefactureerde uren'*. De gemeente is afhankelijk van de informatie die door de SVB wordt geleverd. De SVB mag echter geen individuele gegevens aan gemeenten verstrekken. Hierdoor moeten in het kader van de accountantscontrole feitelijk het hele Pgb-bedrag-als 'onzekerheid' in het kader van de jaarrekening aangemerkt te worden. Gegeven het feit dat de begrotingsomvang van de gemeente Tilburg groot is (circa 890 miljoen euro), viel deze onzekerheid nog binnen de onzekerheidstoleranties om toch een goedkeurende accountantsverklaring te kunnen verkrijgen. Het probleem ten aanzien van de onzekerheid van de totale Pgb-uitgaven binnen het jaarrekening, geldt overigens niet specifiek voor de gemeente Tilburg. Het is een landelijk probleem. Verwacht wordt dat ook over 2016 de SVB geen goedkeurende accountantsverklaring kan verstrekken.

Hoofdstuk 5 Sturing en controle door de raad

Toetsingscriterium 5a: kaderstelling door de raad

Kaderstelling

5a De gemeenteraad neemt zelf het initiatief en behoudt regie ten aanzien van de decentralisatie van de Wmo.

Bevindingen

Voorafgaand aan de invoering van de Wmo is de raad actief betrokken geweest bij de decentralisatie van de Wmo. Er zijn diverse informatiebijeenkomsten gehouden, er hebben diverse collegebesluiten welke voor wensen en bedenkingen voorgelegd in de commissie en de raad heeft meerdere raadsvoorstellen vastgesteld.

Speciaal voor de 3D's heeft de raad een raads werkgroep in het leven geroepen. In 2015 heeft de werkgroep 3D's expliciet een aantal waarden voorgesteld aan de raad, waarop de raad in de toekomst wil gaan sturen, monitoren en controleren.

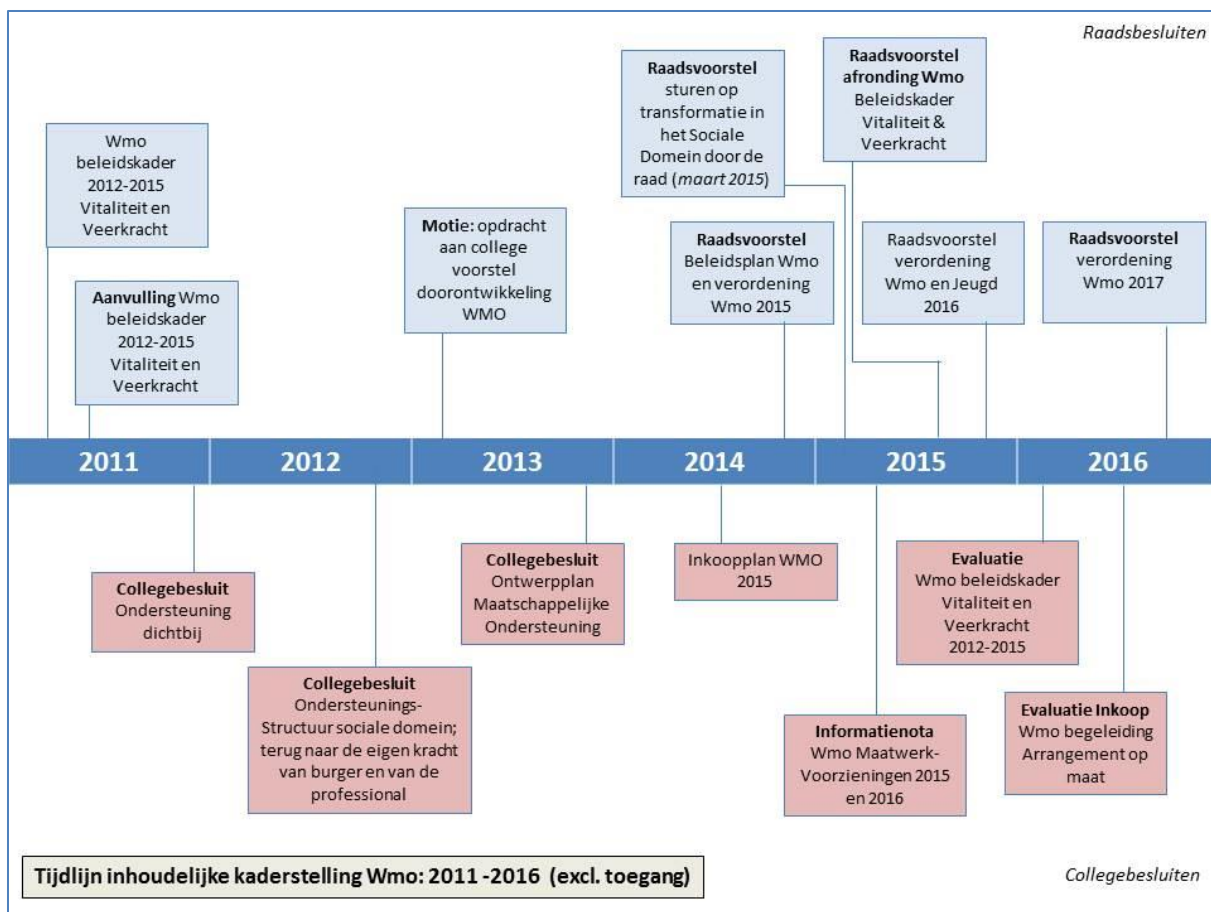
De Tilburgse raad heeft zich in deze eerste transitiefase actief getoond ten aanzien van de inhoudelijke kaderstelling. Tijdens behandelingen van raadsvoorstellen en/of collegebesluiten, heeft de raad nadrukkelijk aandacht gevraagd voor zaken als innovatie, betrokkenheid burgers, indicatoren, klachtenbehandeling en resultatenmonitoring.

Bij de behandeling van de evaluatie van het Wmo-beleidskader Vitaliteit en Veerkracht (2015) is besloten om te sturen op samenhang in de 3D's, hetgeen geleid heeft tot een traject om te komen tot een transformatieagenda. Besloten is om geen nieuwe (aparte) kadernota Wmo vast te stellen.

De financiële kaderstelling is geïntegreerd in de reguliere P&C-cyclus. Het aggregatieniveau van de budgetten (3D) in de P&C-stukken is hoog. Er lijkt niet expliciet gestuurd te worden op het derde doel van de Wmo: het financieel beheersbaar maken/houden van de Wmo.

Nadere onderbouwing/toelichting

In juni 2013 is in de gemeenteraad een motie aanvaard waarbij het college van B&W de opdracht kreeg om te komen tot een doorontwikkeling van de Wmo. Het college van B&W heeft vervolgens samen met de ambtelijke organisatie de decentralisatie van de Wmo voorbereid. De raad werd daarbij actief betrokken en geïnformeerd onder andere via diverse informatiebijeenkomsten. Er zijn in de periode 2011-2016 een groot aantal raads- en collegebesluiten genomen ten aanzien van de decentralisatie van de Wmo. Ook zijn er diverse besluiten genomen ten aanzien van de (organisatie) van de Toegang.



Vanuit een actieve betrokkenheid heeft de raad besloten een raads werkgroep 3D's te formeren. Deze werkgroep heeft het raadsvoorstel *'sturen op transformatie in het Sociale Domein door de raad'* voorbereid. Met dit voorstel heeft de raad bepaald welke sturingsinformatie hij wil ontvangen om goed te kunnen sturen op de decentralisaties en de transformatie en welke de rol de raad wil verkrijgen bij het beoordelen van de sturingsinformatie. De raad heeft vervolgens zes waarden vastgesteld en besloten tot het jaarlijks organiseren van een dag van de verantwoording (zie verder: 5b en 5c).

Deze raad heeft er expliciet voor gekozen om het vertrouwen te geven aan de professionals. Dit uitgangspunt is ook vertaald in de contracten met de zorgaanbieders. In paragraaf 5.5. van de overeenkomst is aangegeven dat gewerkt wordt volgens het uitgangspunt *'high trust and high penalty'*. *'Aanbieder krijgt veel vertrouwen en vrijheid bij het inrichten van de maatwerkvoorziening ondersteuningsketen en het inzetten van het totale budget over de doelgroep'*.

In 2015 heeft het raadsvoorstel *'Afronding Wmo-beleidskader Vitaliteit & Veerkracht'* voorgelegd aan de raad. De raad²⁹ heeft besloten om geen nieuwe Wmo-kadernota op te stellen, maar de wettelijk verplichte onderdelen voortaan uit te werken in een Wmo-beleidsplan. Daarnaast werd door het college voorgesteld om geen intensief evaluatietraject van het beleidskader Vitaliteit & Veerkracht op te starten. De gemeenteraad heeft echter alsnog verzocht om een evaluatie van Vitaliteit en Veerkracht. De resultaten van deze evaluatie zijn in april 2016 behandeld in de commissie Sociale Stijging.

²⁹ Zie raadsvoorstel Afronding Wmo-beleidskader Vitaliteit & Veerkracht (september 2015).

Inmiddels is er een breder traject gestart om te komen tot een Transformatieagenda, waar de samenhang in het sociale Domein helder wordt gemaakt en vorm krijgt. Leden van de commissie Sociale Stijging zijn betrokken bij dit traject.

De financiële kaderstelling verloopt via de reguliere P&C-cyclus, met als belangrijkste aangrijpingspunten de programmabegroting en de jaarstukken. Geconstateerd is dat het aggregatieniveau in de programmabegroting met betrekking tot de budgetten voor de 3D's hoog is. Voor de raad is het op basis van de stukken niet mogelijk om een beeld te krijgen van het specifieke budget dat beschikbaar is voor de Wmo-maatwerkvoorziening individuele begeleiding. De raad heeft ten aanzien van de financiële kaderstelling gekozen voor sturing op hoofdlijnen op het niveau van de 3D's.

Toetsingscriterium 5b: informatievoorziening aan de raad

Informatievoorziening

5b De informatievoorziening aan de raad is voldoende adequaat.

Bevindingen

De gemeenteraad is de afgelopen jaren regelmatig geïnformeerd door het college van B&W over de drie decentralisaties binnen het sociale domein³⁰. De informatievoorziening omvatte echter vooral (kwalitatieve) informatie ten aanzien van de inrichting van het proces/systeem. Over het algemeen waren raads- en commissieleden tevreden over de informatievoorziening aan de raad, tijdens de transitiefase.

Mede gelet op de wens om te kunnen sturen op de beoogde transformatie heeft de raad expliciet waarden en bijbehorende resultaten³¹ benoemd waarover hij rond de Dag van de Verantwoording gerapporteerd wil worden. De beschikbare 'cijfers' over behaalde resultaten blijven uit, omdat het verzamelen en analyseren van monitoringinformatie nog niet eenduidig belegd is bij een van de in het systeem betrokken partijen (beleid en/of uitvoering (backoffice Toegang).

De Rekenkamer constateert dat er ook via de P&C-stukken nog weinig kwantitatieve (monitoring)informatie over doelbereik, beschikbaar komt voor de raad. Zo bevatte de programmabegroting 2017 nauwelijks gegevens over (behaalde) resultaten uit 2016. Daarmee heeft de raad nog geen eenduidig beeld ('harde cijfers') of beleidsdoelstellingen binnen de tijd en de financiën zullen gerealiseerd worden.

Nadere onderbouwing/toelichting

In de aanloop richting de Wmo2015 en in de eerste beginfase is de gemeenteraad regelmatig geïnformeerd door het college van B&W via informatiebijeenkomsten en raadsinformatiebrieven. Tijdens een groepsgesprek met raads- en commissieleden merken raads- en commissieleden op, over het algemeen tevreden te zijn over de informatievoorzieningen ten aanzien van de decentralisatie van de Wmo. De raad ontvangt periodiek informatie en het college is bereid te communiceren.

³⁰ De informatievoorziening vond plaats op alle drie de niveaus: a) sociaal domein breed, b) maatschappelijke ondersteuning, c) maatwerkvoorziening individuele begeleiding.

³¹ De door de raad geformuleerde waarden en streefwaarden, hebben niet alleen betrekking op de Wmo-maatwerkvoorziening individuele begeleiding. De waarden omvatten het bredere sociale domein.

Naast de informatiebijeenkomsten en raadsinformatiebrieven, verloopt een deel van de informatievoorziening via de P&C-producties. De uitvoering van de Wmo valt binnen de Tilburgse programmabegroting onder het programma Sociale Stijging. Binnen dat programma valt de Wmo onder twee producten: 'bevorderen zelfredzaamheid' en 'maatschappelijke ondersteuning'. Onder het product 'bevorderen zelfredzaamheid' vallen de doelen en de budgetten van de Toegang. De uitvoering van de Wmo maatwerkvoorziening begeleiding en de budgetten, vallen onder het product 'maatschappelijke ondersteuning'.

De raad heeft doelen, indicatoren en streefwaarden via de programmabegroting benoemd. Door de jaren heen (2015-2017) zie je doelen, indicatoren en streefwaarden steeds weer net iets anders worden benoemd. Definities lopen door elkaar heen (zie verder hoofdstuk 2). Het beschikbaar komen van kwantitatieve (meet)resultaten voor de raad, gebeurt nog maar mondjesmaat. Meetresultaten ('cijfers') zijn niet/nauwelijks beschikbaar en/of uit beeld van de raad geraakt.

De informatievoorziening bestuderend constateert de Rekenkamer dat de P&C-stukken nog weinig kwantitatieve resultaten bevat. De informatie in de P&C-stukken omvat grotendeels een kwalitatieve beschrijving van nog door te voeren verbeteringen in het stelsel cq. plannen voor de nabije toekomst (o.a. over de doorontwikkeling van de toegang, regievoering e.d.).

De sturingsinformatie in de P&C kan worden verbeterd door meer informatie over kengetallen op te nemen over streefwaarden, waardoor meer inzicht ontstaat voor de raad en de ontwikkelingen beter kunnen worden gevolgd. In de programmabegroting 2017 is een verbeterstap gemaakt. De zes waarden van de gemeenteraad zijn expliciet terug te vinden in de doelen van het product 'bevorderen zelfredzaamheid'. Alleen de zesde waarde 'verdeling directe/indirecte tijd' ontbreekt bij de doelstellingen. De raads werkgroep heeft met betrekking tot deze laatste waarde expliciet aan het college³² gevraagd om dit criteria juist te toetsen bij de opbouw van de kostprijs. De werkgroep vraagt het college om aan aanbieders te vragen om de kostprijs/arrangementen dusdanig inzichtelijk te maken, dat vooraf getoetst kan worden of aan de genoemde criteria t.a.v. het maximale percentage overhead, organisatiekosten enz. wordt voldaan en de raad hierover jaarlijks te rapporteren. De Rekenkamer heeft deze jaarlijkse rapportage niet aangetroffen.

Monitoringinformatie die beschikbaar wordt gesteld t.b.v. de dag van de verantwoording.

Na vaststelling van de waarden zijn nog afspraken gemaakt tussen leden van de werkgroep 3D en de betrokken portefeuillehouders uit het college, over de monitoring van de beoogde resultaten. Besloten is dat het college voortaan jaarlijks voor de dag van de Verantwoording een overzicht met monitoringinformatie beschikbaar zal stellen. In 2015 en 2016 is voorafgaand aan de dag van de verantwoording een informatienota³³ beschikbaar gesteld. Nog niet ten aanzien van alle waarden blijken al actuele en adequate gegevens opgeleverd te kunnen worden.

³² Uit de ambtelijke feitencheck heeft de Rekenkamer begrepen dat het college deze zesde waarde niet heeft geaccordeerd. In overleg met de raad is een vervangende waarde bepaald (PM hoe luidt die dan?)

³³ De nota bevat indicatoren die het gehele sociale domein omvatten en niet enkel de maatwerkvoorziening individuele begeleiding.

Toetsingscriterium 5c: evalueren

Evaluatie en bijstelling

5c Het college van B&W informeert de gemeenteraad periodiek over de evaluatie en eventuele bijstelling van het beleid en/of de inkoop.

Bevindingen

In 'de praktijk' blijkt te gemeente nog te worstelen met het evalueren van het beleid. De waarden van de raad geven richting en dienen als houvast, maar het blijft in de praktijk lastig. Bijvoorbeeld hoe verhoudt 'doen wat nodig is' zich met een waarde 'minder verwijzingen naar maatwerkvoorzieningen'? De gemeente heeft onlangs (in samenwerking met het Instituut voor Publieke Waarde) gekozen voor een kwalitatieve aanpak waarbij aan de hand van concrete cases, beleidsmedewerkers en professionals met elkaar in gesprek gaan om meer grip te krijgen op de werking van het systeem in de praktijk en lessen te trekken voor de toekomst.

De verschillende evaluatieonderzoeken gaven geen aanleiding tot een bijstelling van het beleid en/of de wijze van inkoop.

Nadere onderbouwing/toelichting

Diverse (kwalitatieve) evaluatierapporten

Het college van B&W heeft diverse evaluatierapporten met de gemeenteraad gedeeld. Zo heeft de raad rapporten ontvangen over het functioneren van de wijkteams ('Een eerste blik op de Toegang' van J. Deuten en M. Kwakernaak) en een evaluatieonderzoek dat Vilans heeft uitgevoerd naar de inkoop van de contracten Wmo-begeleiding (rapporten Arrangementen op Maat). Recentelijk nog heeft het college het rapport '20 keer Maatwerk in Tilburg' van het instituut Publieke Waarden (IPW) gedeeld met de raad. Alle drie de evaluaties zijn kwalitatief onderzoek naar het functioneren van het systeem (de organisatie).

In de praktijk blijkt te gemeente nog te worstelen met het evalueren van het beleid. De waarden van de raad geven richting en dienen als houvast, maar het blijft in 'de praktijk' lastig. Bijvoorbeeld hoe verhoudt 'doen wat nodig is' zich met een waarde 'minder verwijzingen naar maatwerkvoorzieningen'? De gemeente heeft onlangs (in samenwerking met het Instituut voor Publieke Waarde) gekozen voor een kwalitatieve aanpak waarbij aan de hand van concrete cases, beleidsmedewerkers en professionals met elkaar in gesprek gaan om meer grip te krijgen op de werking van het systeem in de praktijk en lessen te trekken voor de toekomst.

De verschillende evaluatieonderzoeken gaven geen aanleiding tot een bijstelling van het beleid en/of de wijze van inkoop.

Informatienota's verlening inkoopcontracten ZIN.

Zowel voor het inkoopjaar 2016 als 2017 heeft het college besloten om de inkoopcontracten met één jaar te verlengen. In juli 2015 heeft het college de raad geïnformeerd over de contractverlenging voor 2016: 'Op basis van de mei-circulaire (geen verdere korting op budget Wmo & geen verwachte budgetoverschrijding) en een beeld van de uitvoering, concluderen we dat contracten in 2016 zonder essentiële wijzigingen kunnen worden voortgezet. De betrokken instellingen delen deze conclusie. Over enkele onderdelen voeren we overleg met instellingen, om te bezien of kleine wijzigingen in de gesloten contracten noodzakelijk zijn'. De gemeente heeft haar beeld van de uitvoering enerzijds gebaseerd op het aantal afgegeven beschikkingen en anderzijds op basis van navraag bij de instellingen. Instellingen gaven desgevraagd aan dat er nog geen reden was om uit te gaan van een verzwaring van de zorg in 2016. Op basis van het evaluatierapport van Vilans (informatienota

'Evaluatie Inkoop WMO Begeleiding') is in mei 2016, besloten om de bestaande contracten te verlengen met nog één jaar (2017). Daarnaast is besloten om bij de nieuwe aanbesteding voor 2018 afstemming te zoeken bij samenwerking in regionaal verband.

Toetsingscriterium 5d: controleren

Controleren

5d De gemeenteraad be vraagt het college van B&W periodiek (mondeling of schriftelijk) over de mate waarin de Wmo-beleidsdoelstellingen gerealiseerd zijn binnen de kaders van tijd en financiën.

Bevindingen

De raad kiest bij zijn kaderstellende en controlerende rol vooral voor een insteek op het systeemniveau. Daarbij stuurt ze in toenemende mate op samenhang in de 3D's.

Daarnaast organiseert de raad jaarlijks een dag van de verantwoording. Dit om te toetsen in hoeverre de 'praktijk' en het 'papier' aansluiting houden.

Nadere onderbouwing/toelichting

De raad ziet het als zijn verantwoordelijkheid om te toe te zien op het functioneren van het systeem. 'Signalen over het functioneren van het systeem zijn belangrijk, maar je moet als raad daarbij niet in de reflex schieten om bij incidenten steeds te reageren (incidentenpolitiek)'. De Tilburgse raad wil daarmee vooral sturen en controleren op het niveau waarop het systeem functioneert (facilitering via contractering en via beleid). Daarbij stuurt de raad in toenemende mate op de samenhang tussen de 3D's. Als voorbeeld kan hierbij gedacht worden aan de voorgenomen harmonisatie ten aanzien van de inkoop van zowel de Jeugdwet als de Wmo in regionaal verband (De gemeente wil samenwerking zoeken in regionaal verband. Het gaat daarbij in elk geval om de gemeenten Goirle, Oisterwijk, Dongen en Hilvarenbeek).

De controlerende rol vervult de raad voornamelijk via de volgende lijnen: het stellen van vragen aan het college van B&W, via de behandeling van de P&C-stukken en via de organisatie van een jaarlijkse Dag van de Verantwoording.

Zoals al in hoofdstuk vier is geconstateerd is de verantwoording ingestoken vanuit het rechtmatigheidsperspectief. In het voorjaar van 2016 verkreeg de gemeente Tilburg als één van de eerste grote gemeenten in het land een goedkeurende accountantsverklaring. Het accountantsverslag ging nadrukkelijk in op de uitgaven voor ZIN en Pgb. Raadsleden hebben bij de behandeling van de P&C-stukken geen nadere vragen gesteld ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid ten aanzien van de uitgaven voor de Wmo.

Met het vaststellen van de zes waarden, heeft de raad besloten jaarlijks een Dag van de Verantwoording te organiseren. Tijdens deze dag zullen raadsleden (i.c. leden van de commissie Sociale Stijging) de rapportages 'op papier' gaan toetsen aan de ervaringen 'uit de praktijk'. Dit wil de raad gaan doen door het voeren van gesprekken met professionals, cliënten, instellingen enzovoorts.

Raadsleden ervaren deze dag als een goed instrument. Sommige raadsleden plaatsen wel vraagtekens bij de naam 'dag van de verantwoording'. De term verantwoording suggereert dat aanwezige professionals zich moeten komen verantwoorden over de uitvoering van zijn/haar professionele taak. De opzet van de dag is gericht op het achterhalen van ervaringen uit de praktijk. Hoe ervaren cliënten het proces rondom de Toegang? Ontvangen de cliënten binnen het model de benodigde zorg? Worden alle zorgbehoevende cliënten bereikt of missen we een groep?

In zowel 2015 als in 2016 heeft de raad een Dag van de Verantwoording georganiseerd. Het verslag van de dag is na afloop, aan het college van B&W toegezonden. Het college heeft vervolgens een zienswijze gegeven op de tijdens de dag van de verantwoording naar voren gebrachte punten. Hierdoor ontstaat interactie tussen de raad en het college van B&W, waarbij het college ontvankelijk is voor signalen vanuit de gemeenteraad.

Toetsingscriterium 5e: Volksvertegenwoordiging

Volksvertegenwoordiging

5e De gemeenteraad organiseert, onder meer, werkbezoeken en informatiebijeenkomsten om zich een beeld te kunnen vormen van de uitwerking van de genomen besluiten in de praktijk. Raadsleden zijn ontvankelijk voor geluiden uit de stad. De raad laat zich informeren over de effecten van de eerder genomen besluiten.

Bevindingen

De raad is ontvankelijk voor 'geluiden' uit de stad. Raadsleden worden regelmatig benaderd door burgers uit de stad. De kritische geluiden die raadsleden ontvangen hebben vooral betrekking op het functioneren van de Toegang (wachtlijnen, gebrekkige regie). Er zijn betrekkelijk weinig kritische geluiden over de kwaliteit van de zorg.

Raadsleden gaan ook zelf actief op zoek naar ervaringen door jaarlijks de Dag van de Verantwoording te organiseren.

Nadere onderbouwing/toelichting

Tijdens een groepsgesprek met leden van de werkgroep 3D is gesproken over de vraag in hoeverre raadsleden vanuit hun 'volksvertegenwoordigende' rol signalen uit de stad ontvangen/zoeken om een beeld te krijgen van de wijze waarop het systeem rondom de Wmo-maatwerkarrangementen in de praktijk functioneert.

Meerdere raadsleden geven aan periodiek (gemiddeld 1x per maand) benaderd te worden door mensen uit de stad. Het gaat daarbij vooral om 'schrijnende gevallen' en/of om situaties die niet 'makkelijk in een hokje te plaatsen zijn' (Complexere gevallen). De geluiden hebben dan betrekking op het functioneren van de Toegang (het kunnen vinden van het loket, de intake, de benodigde procestijd, het taalgebruik en de doorverwijzing/indicatie). Raadsleden krijgen betrekkelijk weinig geluiden die gaan over de kwaliteit van de geleverde zorg. Het is voor raadsleden niet helder of iedereen daadwerkelijk wordt bereikt door de Toegang. Wachtlijnen bij de Toegang wordt door sommigen als (te) lang ervaren en soms lijkt het 'aan regie' te ontbreken.

Diverse raadsleden vragen zich af of het systeem al voldoende adequaat functioneert. De Toegang wordt gezien als 'het centrum van alles'. Bij de doorontwikkeling van de Toegang moet er volgens hen meer aandacht komen voor verantwoordelijkheid, regievoering en eigenaarschap. De Toegang is nu nog zo ingericht dat mensen werken vanuit hun 'moederorganisatie'. De medewerkers moeten zich nog meer ontwikkelen tot generaliseren.

Bijlage 1. Chronologische tijdlijn

Om inzicht te krijgen in de betrokkenheid en de informatieverstrekking aan de gemeenteraad, is hieronder de chronologische tijdlijn geschetst (vanaf 2009 tot op heden) met besluiten ten aanzien van het sociale domein en in het bijzonder voor de Maatschappelijke ondersteuning. Dit overzicht is exclusief de raadsinformatiebijeenkomsten. De grijs gearceerde vlakken betreffen de voornaamste kaderstellende nota's op het terrein van de Wmo.

Datum	Type	Toelichting
2009-11-7	Collegebesluit	Persoons- en gerichte ketenregie bij meervoudige problematiek
2009-10-23	Collegebesluit	Zorgzaam en Krachtig (10 belangrijke uitgangspunten voor het beleid)
2010-07-20	Raadsbesluit	Doorontwikkeling WMO naar een wijkgerichte aanpak
2011-01-18	Collegebesluit	Loket Z: Loket Z op weg naar het nieuwe werken binnen de Wmo
2011-03-29	Raadsbesluit	Raadsvoorstel Vitaliteit en Veerkracht, WMO beleidskader 2012-2015
2011-06-14	Raadsbesluit	Aanvulling beleidskader Wmo Vitaliteit en Veerkracht 2012-2015
2011-12-06	Collegebesluit	Ondersteuning dichtbij: naar een nieuwe ondersteuningsstructuur zorg, welzijn en sociale stijging.
2012-10-02	Collegebesluit	Ondersteuningsstructuur sociale domein; terug naar de eigen kracht van de burger en van de professional.
2013-06-23	Initiatiefvoorstel	Raadsvoorstel Initiatiefvoorstel uitgangspunten decentralisatie Awbz
2013-06-23	Motie	Motie (aanvaard) VVD, PvdA, CDA, DAT, TVP, SP, Trots: 'Inkoopproces': de raad draagt het college te komen met een voorstel doorontwikkeling Wmo-beleid
2013-12-17	Collegebesluit	Raadsnotitie Ontwerpplan Maatschappelijke Ondersteuning
2014-03-09	Raadsbesluit	Raadsvoorstel sturen op transformatie in het Sociale Domein door de raad.
2014-07-08	Collegebesluit	Inkoopplan Wmo 2015
2014-11-03	Raadsbesluit	Raadsvoorstel beleidsplan Wmo en Verordening Wmo
2015-07-14	Collegebesluit	Informatienota WMO Maatwerkvoorzieningen begeleiding 2015 en 2016.
2015-09-21	Raadsbesluit	Raadsvoorstel afronding Wmo-beleidskader Vitaliteit & Veerkracht
2015-11-2	Raadsbesluit	Raadsvoorstel Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Tilburg 2016.
2015-11		Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Tilburg
2016-01	Rapport	Rapport Effectenanalyse TEAMs (in januari 2015 aan raad toegezonden).
2016-04	Rapport	Evaluatierapport: Een eerste blik op de Toegang, kwalitatieve evaluatie fase 1.
2016-04-05	Collegebesluit	Evaluatie Wmo beleidskader Vitaliteit en Veerkracht 2012-2015
2016-05-10	Collegebesluit	Informatienota Evaluatie Inkoop WMO-Begeleiding (inclusief evaluatierapport Vilans: 'Arrangementen op maat'.
2016-09-20	Collegebesluit	Raadsnotitie doorontwikkeling Toegang (inclusief reflectierapport Reinder Management)
2016-10-04	Collegebesluit	Informatienota structurele inbedding W&I in de Toegang
2016-10-17	Raadsbesluit	Raadsvoorstel verordening WMO gemeente Tilburg 2017.
2016-11-08	Collegebesluit	Definitief besluit doorontwikkeling Toegang
2016-11-29	Collegebesluit	Aanwijzing Toezichthouders Wmo 2015
2016-12-06	Collegebesluit	WMO Zorg in natura 2017 Aanpassingen
2017-01-10	Collegebesluit	Inkoop WMO Begeleiding 2018

Toelichting

2011

- In mei 2011 heeft de gemeenteraad het beleidskader *Wmo Vitaliteit en Veerkracht 2012-2015* vastgesteld. Tijdens het raadsdebat is een raadsmotie aangenomen die het college van B&W opdroeg om met een aanvulling te komen op de onderwerpen:
 - *effectdoelen en indicatoren;*
 - *organisatiestructuur;*
 - *financiële kaders;*
 - *monitoring en verantwoording.*

Ter uitvoering van de motie heeft de raad in juni 2011 *'de aanvulling op het beleidskader Wmo Vitaliteit en Veerkracht 2012-2015'* vastgesteld. In dit voorstel zijn effectdoelen en indicatoren geformuleerd. Over de verantwoording en monitoring wordt vastgesteld dat er (naast de verwoording via de P&C-cyclus) er jaarlijks een voortgangsrapportage zal worden opgeleverd.

2012

- In 2012 zijn de nota's 'Ondersteuning dichtbij: naar een nieuwe ondersteuningsstructuur, zorg, welzijn en sociale stijging' en 'ondersteuningsstructuur sociaal domein': terug naar de eigen kracht van de burger en van de professional door het college van B&W vastgesteld. Beide nota zijn voor wensen en bedenkingen besproken geweest in de raadscommissie. Voornaamste uitgangspunten ten aanzien van de ondersteuning waren:
 - *De vraag en behoeften van burgers en gezinnen staan centraal;*
 - *Meer ruimte voor de professional (mandaat om de burger in zijn eigen kracht te zetten en snel tot actie over te gaan indien nodig).*
 - *Waar nodig outreachend werken; burgers en gezinnen worden actief opgespoord en geactiveerd. Ondersteuning wordt dichtbij geboden waar nodig en centraal waar mogelijk.*
 - *Gewerkt wordt vanuit het principe één gezin, één plan, één regisseur.*

2013/2014

- In juni 2013 is raadsbreed de motie *'indicatie en zorg'* aanvaard. Deze motie droeg het college op om te komen tot een doorontwikkeling van de Wmo.
- In de commissie Sociale Stijging van 20 januari 2014, heeft het (ontwerp) collegebesluit *'Ontwerpplan Maatschappelijke ondersteuning'* voor wensen en bedenkingen voorgelegd. De commissie Sociale Stijging heeft een aantal aandachtspunten meegegeven zoals het meer benaderen van het aspect innovatie, het inzichtelijk maken van de totale kostenstructuur, het opnemen van indicatoren inclusief de wijze van monitoring daarvan, het invoeren van een ombudsfunctie/klachtenbehandeling en de uitvoering van het Pgb-beleid.

- In februari 2014 heeft het college van B&W een definitief besluit genomen ten aanzien van het ontwerpplan. Het besluit was vierledig:
 - Vier integrale ondersteuningsketens te ontwikkelen;
 - Het Pgb-beleid nader te ontwikkelen voor intensieve begeleiding;
 - Te starten met twee inkoopprocedures voor de ondersteuning in 2015. Eén procedure gericht op zorg continuïteit bij de bestaande aanbieders (overgangsrecht) en één procedure ten behoeve van nieuwe cliënten met de grootste aanbieders per ondersteuningsketen;
 - In 2014 voorstellen doen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bezuinigingsopgave ten aanzien van de individuele begeleiding.
- Hoewel niet expliciet, maar impliciet (via wensen en bedenkingen) heeft de raad een aantal kaders gesteld ten aanzien van de organisatie van de inkoop van de Wmo-maatwerkbegeleiding. De raad heeft **geen** expliciete kaders gesteld ten aanzien van aspecten zoals de keuze voor het subsidie- of het inkoop/aanbestedingsmodel en het gehanteerde bekostigingsmodel (lumpsum, budget (PxQ)). Er lijkt geen bewuste afweging te zijn gemaakt van de vraag met welk instrument (inkoop/aanbesteding of subsidiering) de beleidsdoelen het beste gerealiseerd kunnen worden.
- In juli 2014 heeft het college een besluit genomen over het inkoopplan Wmo 2015. In dit collegebesluit is tevens besloten over de financiële kaders. Zo besluit het college om geen extra middelen toe te voegen aan het door het Rijk beschikbaar gestelde budget voor de uitvoering van de nieuwe Wmo-taken en de taakstelling. De bezuinigingstaakstelling wordt gedifferentieerd toegepast bij de inkoop van nieuwe Wmo-ondersteuningsvormen. Voor onvoorziene gevolgen wordt een reserve 3D in het leven geroepen. Deze uitgangspunten zijn vervolgens verwerkt in de programmabegroting 2015, welke door de raad is vastgesteld.
- Eind 2014 heeft de raad het *beleidsplan Wmo 2015* vastgesteld. Dit beleidsplan Wmo 2015 borduurt inhoudelijk voort op het beleidskader *Vitaliteit en Veerkracht* (uit mei 2011). Voor de transitiefase was zorgcontinuïteit een belangrijk inhoudelijk criterium.
- In de voorbereidingsperiode (2013/2014), is de raad meerdere malen via een informatiebijeenkomst geïnformeerd over de stand van zaken o.a. met betrekking tot de inkoop.
- In 2013 deed de Rekenkamer Tilburg onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van de raad in het kader van de Jeugdzorg³⁴. Conclusie was o.a. dat de Tilburgse gemeenteraad zich (ten aanzien van Jeugd) zich prima manifesteerde als het gaat om kaders stellen maar minder als het gaat om het 'control' en 'governance' deel. Onder andere vanuit deze constatering, heeft de raad besloten een raads werkgroep in te stellen. De raads werkgroep 3D's heeft vervolgens het voorstel '*sturen op transformatie in het Sociale Domein door de raad*' voorbereid. In maart 2015 is dit voorstel door de raad vastgesteld. Met dit voorstel heeft de raad bepaald welke sturingsinformatie hij wil om goed te kunnen sturen op de decentralisaties en de transformatie en welke rol de raad wil verkrijgen in het beoordelen van de sturingsinformatie.

Waarde	Resultaat
Civil Society	Meer in 0 ^{de} lijn oplossen
Allocatie van hulp	Hulp op tijd, terecht en effectief. Licht waar mogelijk en zwaar waar nodig
Samenhang 3D's	Samenhang in beleid, efficiency. Multi-level: micro, contracten beleid
Aantal verwijzingen	Minder verwijzingen naar 2 ^e lijns
1 gezin, 1 plan, 1 regisseur	Efficiënte inzet zorg, voorkomen dat mensen tussen wal en schip geraken
Verdeling directe en indirecte tijd	Optimale verdeling; efficiënte inzet publieke middelen, minimaliseren overhead.

³⁴ Het ging hier om een onderzoek in de steden Eindhoven, Tilburg, Breda en Den Bosch.

Naast de vaststelling van deze zes waarden, heeft de raad besloten om jaarlijks een *'dag van de verantwoording'* te organiseren (door de commissie Sociale Stijging). Tijdens deze dag worden de rapportages 'op papier' getoetst aan de praktijk door gesprekken met professionals, cliënten, instellingen, etcetera.

2015

- De raads werkgroep en de drie betrokken portefeuillehouders hebben in 2015 afspraken gemaakt over de monitoring van waarden van de raad. Hierbij is afgesproken dat 2015 vooral een leer- en opstartjaar wordt waarin nog niet alle gegevens beschikbaar zijn. Het college zegt toe om jaarlijks voor de dag van de verantwoording een overzicht met monitoringsinformatie beschikbaar te zullen stellen.

Waarde	Monitoring
Civil Society	- Een reductie van het aantal verzoeken om ondersteuning in de Toegang. - Een reductie van het aantal doorverwijzingen naar maatwerkvoorzieningen/arrangementen en uitkeringen. - Het ontzorgen en verminderde intensiteit van de maatwerkarrangementen.
Allocatie van hulp	- Verhouding aantal vragen toegang/aantal afgegeven beschikkingen
Samenhang 3D's	Niveau 1: - in de individuele plan van aanpak staat het gehele gezinssysteem beschreven. - De ondersteuning die wordt geboden binnen het gezin omvat (om het maximaal resultaat te bereiken) een samenhangend pakket, waarover de regisseur het overzicht bewaakt. Het plan is altijd opgesteld door het gezin en de regisseur. - In de individuele plannen van aanpak staat benoemd wie de regisseur is en daarmee verantwoordelijk voor het resultaat.
Aantal verwijzingen	- het aantal inwoners met doorverwijzing nieuwe aanvraag Wmo maatwerkarrangement.
1 gezin, 1 plan, 1 regisseur	Efficiënte inzet zorg, voorkomen dat mensen tussen wal en schip geraken
Verdeling directe en indirecte tijd	Optimale verdeling; efficiënte inzet publieke middelen, minimaliseren overhead.

- In september 2015 heeft het raadsvoorstel *'Afronding Wmo-beleidskader Vitaliteit & Veerkracht'* voorgelegd in de raad. Het college stelde voor om geen nieuwe Wmo-kadernota op te stellen, maar de wettelijk verplichte onderdelen voortaan uit te werken in een Wmo-beleidsplan. Daarnaast werd voorgesteld om geen intensief evaluatietraject van het beleidskader Vitaliteit & Veerkracht op te starten. De gemeenteraad heeft echter alsnog verzocht om een evaluatie van Vitaliteit en Veerkracht.
- In april 2016 heeft het college de raad geïnformeerd over de uitgevoerde evaluatie van het Wmo beleidskader Vitaliteit en Veerkracht. In de evaluatie wordt over een aantal indicatoren gerapporteerd. Deze indicatoren sluiten echter niet meer aan bij de indicatoren zoals vastgesteld in de programmabegroting en welke voortvloeien uit de zes waarden van de raad.
- De raad heeft besloten om geen nieuwe kadernota Wmo op te stellen.

2016

- Binnen de gemeente is een traject opgestart om te komen tot een Transformatieagenda, waar de samenhang in het sociaal domein helder wordt gemaakt en vorm krijgt. In 2016 zijn leden van de commissie Sociale Stijgen uitgenodigd geweest voor een aantal (informatie)bijeenkomsten.
- Daarnaast is er een traject gestart 'Agenda Sociaal Domein 2017-2022'. Binnen dit traject trekken raad en college gezamenlijk op om samen met de stad de majeure maatschappelijke opgaven binnen het sociale domein op middellang termijn te inventariseren en uit te werken.

Financiële kaderstelling

- De financiële kaderstelling verloopt via de reguliere P&C-cyclus, met als belangrijke producten de programmabegroting en de jaarstukken.
- Geconstateerd kan worden dat het aggregatieniveau van de programmabegroting zodanig is, dat geen duidelijk beeld kan worden verkregen van het budget dat specifiek beschikbaar is voor de Wmo-maatwerkvoorzieningen begeleiding. Op basis van de begroting, is het niet mogelijk om een meerjarig beeld te krijgen van de budgetten en de feitelijke uitgaven ten aanzien van de maatwerkvoorzieningen.
- De sturingsinformatie in de P&C kan nog worden doorontwikkeld door meer informatie over kengetallen op te nemen over streefwaarden, waardoor meer inzicht ontstaat voor de raad en de ontwikkelingen beter kunnen worden gevolgd.
- In de programmabegroting 2017 is een verbeterstap gemaakt. De zes waarden van de gemeenteraad zijn expliciet terug te vinden in de doelen van het product '*bevorderen zelfredzaamheid*'. Alleen de zesde waarde 'verdeling directe/indirecte tijd' ontbreekt bij de doelstellingen. De raads werkgroep heeft met betrekking tot deze laatste waarde expliciet aan het college gevraagd om dit criteria juist te toetsen bij de opbouw van de kostprijs. De werkgroep vraagt het college om aan aanbieders te vragen om de kostprijs/arrangementen dusdanig inzichtelijk te maken, zodat vooraf getoetst kan worden of aan de genoemde criteria tav het maximale percentage overhead, organisatiekosten enz. wordt voldaan en de raad hierover jaarlijks te rapporteren. De Rekenkamer heeft deze jaarlijkse rapportage niet aangetroffen.

Wmo in de Programmabegroting

- De uitvoering van de Wmo valt binnen de Tilburgse programmabegroting onder het programma 'Sociaal'. Binnen dat programma valt de Wmo onder twee producten: '*bevorderen zelfredzaamheid*' en '*maatschappelijke ondersteuning*'. Onder product '*bevorderen zelfredzaamheid*' vallen de werkzaamheden en budgetten van de Toegang. De uitvoering van de *maatwerkvoorzieningen begeleiding*, vallen onder een ander product, te weten *maatschappelijke ondersteuning*.
- Het product '*maatschappelijke ondersteuning*' brengt een aantal indicatoren in beeld, maar niet iedere indicator heeft een streefwaarde. Zo is er bijvoorbeeld geen streefwaarde geformuleerd voor het aantal burgers met een indicatie voor ondersteunende begeleiding. De raad heeft wel een streefwaarde geformuleerd voor de klanttevredenheid (gemiddeld cijfer 7).
- Binnen het product '*bevorderen zelfredzaamheid*' (programmabegroting 2015) zijn streefwaarden aangegeven (zie tabel hieronder). Actuele cijfers ontbreken nog. Het college heeft hieromtrent al tijdig aangegeven dat ze verwachtte dat het nog niet alle gegevens beschikbaar kon stellen in verband met verwachte leer- en opstartproblemen.

- In de programmabegroting zijn in het programma Sociale Stijging enkele streefwaarden opgenomen zoals een reductie van het aantal verzoeken om ondersteuning in de toegang en een stijging van een X-aantal inwoners op de zelfredzaamheidsmatrix. Een aantal streefwaarden is niet ingevuld omdat bijvoorbeeld de nulmeting nog moet plaatsvinden. De indicatoren zoals genoemd in het beleidskader Wmo vinden we niet terug in de programmabegroting.
- In onderstaand overzicht is een overzicht van waarden, indicatoren en streefwaarden weergegeven:

Overzicht waarden, indicatoren, streefwaarden

Waarde: Civil Society: Versterken zelfoplossend vermogen van inwoners, buurten en de samenleving.		
Indicatoren	Streefwaarde	Resultaat 2015
(Reductie van) het aantal verzoeken om ondersteuning in de Toegang	Afname 5%	13.717
Uitstroom Meedoen en sociale stijging	75% uitstroom van individuele trajecten met minimaal 1 trede gestegen op de zelfredzaamheidsmatrix	** Voor het nieuwe programma Meedoen en sociale stijging geldt 2016 als nulmeting
Waarde: Allocatie van hulp: op tijd, terecht en effectief		
80% van de ondersteuningsvragen van inwoners wordt opgelost door geen of lichte ondersteuning	80%-20%	82,2%-17,8%
Waarde: Samenhang 3D		
In programmabegroting zijn t.a.v. deze waarde geen indicatoren of streefwaarde opgenomen. In eerdere stukken worden drie niveau's van monitoring onderscheiden: micro (een gezin, een plan), facilitering door contracten en facilitering door beleid. Ten aanzien van de facilitering van contracten wordt ten aanzien van maatwerkarrangementen het volgende gesteld. 'maatwerkarrangementen zijn gericht op regie en begeleiding bij zelfredzaamheid, opvoeding en (arbeids)participatie waarbij er veelal sprake is van problematiek op meerdere leefgebieden en er langdurige ondersteuning nodig is om het resultaat te behalen en vast te houden'.		
Waarde: Een gezin, een plan, een coördinator		
1 gezin, 1 plan, 1 coördinator	Voldoende	** wel kwalitatief onderzoek, maar zonder conclusie streefwaarde.
Waarde: Verwijsgedrag Toegang: van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'		
(reductie) van het aantal verwijzingen vanuit de Toegang naar de maatwerkvoorzieningen	Afname:30% (in 2018) De raad heeft als streefwaarde een reductie van 30% tov 2014 over een periode van 4 jaar benoemd.	2215
Doel: Verdeling directe en indirecte tijd		
-	-	-

- Uit bovenstaande tabel kan geconstateerd worden dat er een poging is gedaan om streefwaarden in de programmabegroting op te nemen. De streefwaarden zijn echter niet SMART geformuleerd. Wat behelst 'voldoende'? En wat wordt bedoeld met een 'afname van 5%'. Ten opzichte van wat?
- Met betrekking tot doel: 'inkoopbeleid: op verantwoorde wijze middelen besteden' is geen streefwaarde bepaald.
- De zesde waarde van de raad: verhouding directe/indirecte tijd professional (met als gewenst resultaat dat deze verdeling zo optimaal mogelijk moet zijn) is niet opgenomen in de programmabegroting (geen streefwaarde en/of indicator opgenomen in de tabel en programmateksten).

- Ter voorbereiding op de Dag van de Verantwoording 2016 heeft de raad expliciet verzocht om geïnformeerd te worden over de behaalde resultaten in 2015. Het college heeft vervolgens een informatienota aangeleverd. Daarin wordt aangegeven dat 2015 een nulmeting is. Aan de hand van de waarden wordt een beeld geschetst van de resultaten. Hoewel maar een paar kwantitatieve resultaten, bevat de informatie vooral een kwalitatieve beschrijving van nog door te voeren verbeteringen in het stelsel/plannen voor de nabije toekomst. Gelet op de transitiefase wellicht begrijpelijk, maar om daadwerkelijk te kunnen gaan sturen zal meer (sturings)informatie beschikbaar moeten komen.

Bijlage 2. Interviews

Gemeente Tilburg

Wethouder <i>30 januari 2017</i>	Hans Kokke (Bram Luiten)
Gemeenteraad <i>(groepsgesprek d.d. 30 januari 2017)</i>	Cees van Dijk (LST) Beppie Smit (D66) Claudia Dankers (CDA) Guus Sluijter (PvdA) Jacqueline Gerssen (VVD) Nathalie Nijs (GL) Marjolein van Pelt (raadsgriffie) Nicolle van Hoof (gesprek d.d. 6 februari 2017)
Afdeling Sociaal <i>24 en 25 november 2016</i>	Bram Luijten Michiel Borgman Stefanie Boland Donald Kwint Peggy Trienekens
Afdeling P&C <i>24 november 2016</i> <i>19 januari 2017</i>	Mieke van Mierlo Peter van Hee Paul van Engelen
Afdeling Dienstverlening <i>24 november 2016</i>	Annebeth de Jong

Toegang

MEE <i>25 november 2016</i>	Jennifer Groothof Marijke van Weert
---------------------------------------	--

Zorgaanbieders

Thebe <i>9 december 2016</i>	Sanne Schoolmeesters
Amarant <i>22 december 2016</i>	Ad Vermeulen en Hans Geerts
Hemelrijksche Hoeve <i>22 december 2016</i>	Johan Martens en Gerrie Martens
Bureau Maks <i>6 februari 2017</i>	Nelleke Willemstein

Sociale Raad <i>11 januari 2017</i>	Jos van Balveren Dion van den Berg Mariette van Bavel
---	---