

# De Wmo in Oude IJsselstreek

Onderzoek naar de Wet maatschappelijke  
ondersteuning in de gemeente Oude IJsselstreek

Rekenkamercommissie Oude IJsselstreek

Definitief rapport d.d. 19 september 2011

**Rekenkamercommissie Oude IJsselstreek**

Dhr. G. Aalbers  
Ambtelijk secretaris

E. g.aalbers@oude-ijsselstreek.nl



Onderzoekers Necker van Naem:

Mw. Drs. A.L. (Lauryan) Bakker

Dhr. Drs. A. (Arjan) Mulder

## Inhoudsopgave

<b>Bestuurlijke Nota</b>	<b>1</b>
<b>1 Onderzoeksverantwoording</b>	<b>2</b>
1.1 / Aanleiding	2
1.2 / Centrale vraag	2
1.3 / Deelvragen	2
1.4 / Onderzoeksuitvoering en afbakening	3
1.5 / Leeswijzer	4
<b>2 Centrale boodschap</b>	<b>5</b>
2.1 / Conclusies	5
2.2 / Aanbevelingen	7
<b>3 Reactie college van B&amp;W</b>	<b>8</b>
<b>4 Nawoord rekenkamercommissie</b>	<b>11</b>
<b>Nota van bevindingen</b>	<b>1</b>
<b>1 Het Wmo-beleid</b>	<b>2</b>
1.1 / De Wet maatschappelijke ondersteuning	2
1.2 / Totstandkoming van het Wmo-beleid in Oude IJsselstreek	3
1.3 / Wmo-doelen in Oude IJsselstreek	5
1.4 / Voorbereiding op het beleidsplan 2012 – 2015	8
1.5 / Samenvatting	8
<b>2 Organisatie van de Wmo</b>	<b>10</b>
2.1 / Gemeentelijke organisatie	10
2.2 / Samenwerking met (keten)partners	11
2.3 / Regionale samenwerking	15
2.4 / Samenvatting	16
<b>3 Regie op samenwerking</b>	<b>17</b>
3.1 / Gemeentelijke visie op regie	17
3.2 / Politiek-bestuurlijke regie	18
3.3 / Regie in de uitvoering	20
3.4 / Samenvatting	21
<b>4 Doelbereik: inzicht en verantwoording</b>	<b>22</b>
4.1 / Zicht op doelbereik	22
4.2 / Doelbereik per prestatieveld	23

4.3 / Maatschappelijk effect	25
4.4 / Zicht op het Wmo-budget	25
4.5 / Verantwoording over de Wmo	27
4.6 / Samenvatting	28
<b>Bijlagen</b>	<b>29</b>
Bijlage 1. Toetsingskader	29
Bijlage 2. Bronnen	36
Bijlage 3. Uitkomsten beoordeling maatschappelijke effecten	38

# Bestuurlijke Nota

# 1 Onderzoeksverantwoording

## 1.1 / Aanleiding

De rekenkamercommissie Oude IJsselstreek wil een onderzoek uitvoeren naar de (financiële) doelmatigheid en het maatschappelijk rendement van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Er zijn verschillende redenen waarom de rekenkamercommissie dit in 2011 als belangrijkste onderwerp van onderzoek heeft gekozen. Een eerste reden is gelegen in de vraagstukken waar de gemeente de komende jaren voor staat op het gebied van de Wmo:

1. Voor de nieuwe periode geldt dat de gemeente 'meer met minder' zal moeten doen;
2. 'Het meer' is onder andere ingegeven door actuele landelijke ontwikkelingen. Taken worden uit de AWBZ gehaald en gaan over naar de Wmo;
3. 'Met minder' omdat de gemeente genoodzaakt is om te bezuinigen.

De tweede reden voor het onderzoek is ingegeven door de ervaringen met de Wmo tot nu toe. In de Wmo gaan aanzienlijke gemeentelijke middelen om. Naast de rijksuitkering heeft de raad een budget beschikbaar gesteld voor de Wmo. De raad heeft aangegeven alleen een globaal inzicht te hebben in de uitgaven die gedaan worden ten behoeve van de Wmo. Dit roept bij de raad vragen op over de doelmatigheid van de inzet van de middelen en het realiseren van beoogde resultaten.

## 1.2 / Centrale vraag

In de onderzoeksopzet doet de rekenkamercommissie een voorzet voor een centrale vraag en deelvragen. Vanuit onze visie op en ervaring met het onderwerp hebben wij een deel van deze vragen opnieuw geformuleerd.

*Wat is het doelbereik (resultaat) en het maatschappelijk effect (rendement) van het huidige Wmo beleid, in welke mate wordt het beleid doelmatig uitgevoerd en in hoeverre is de gemeente Oude IJsselstreek voorbereid op de ontwikkelingen met betrekking tot de Wmo?*

## 1.3 / Deelvragen

Deze centrale vraagstelling is uitgewerkt in 16 deelvragen, geclusterd in vier categorieën.

### **Kaderstelling en beleidsvorming**

1. Welke sociale kaders heeft de raad gesteld?
2. In hoeverre ligt er een lokale behoeften- en probleemanalyse ten grondslag aan het Wmo beleid?
3. In hoeverre zijn raad, inwoners en maatschappelijke en professionele organisaties op het voor hen relevante niveau betrokken in de totstandkoming van het beleid?
4. Wat is de kwaliteit van het Wmo beleid?
5. Welke waarborgen biedt het beleid voor het behalen van het beoogd maatschappelijk effect?

### **Uitvoering (focus op drie prestatievelden)**

6. Hoe is de Wmo in de organisatie uitgezet?

7. In hoeverre sluiten de gekozen uitvoeringsinstrumenten, de verdeling van budgetten en de inrichting van processen aan op het beleid?
8. Hoe is de samenwerking met andere gemeenten en (keten)partners vormgegeven en hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld?
9. In hoeverre bereidt de gemeente zich voor op de ontwikkelingen met betrekking tot de Wmo?
10. Welke waarborgen biedt de uitvoering voor een financieel doelmatige uitvoering, doelrealisatie en het behalen van het beoogd maatschappelijk effect?

### **Realisatie en verantwoording**

11. Wat is het doelbereik van de uitvoering van het Wmo beleid en is er inzicht in het maatschappelijk effect?
12. Hoe staat de cliënttevredenheid in relatie tot het doelbereik?
13. In hoeverre wordt de raad in staat gesteld om op basis van (financiële) informatie tijdig (bij) te sturen?
14. Wat is de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie?
15. Welke waarborgen biedt de verantwoordingsinformatie voor sturing en controle door de gemeente (op het niveau van raad, college en uitvoering)?

### **Aanbevelingen**

16. Welke succes- en verbeterfactoren kunnen er op basis van de ervaringen van betrokkenen (binnen en buiten de gemeente) worden aangewezen voor de nieuwe beleidsperiode?

## **1.4 / Onderzoeksuitvoering en afbakening**

De Wmo is een breed gemeentelijk taakveld. De rekenkamercommissie heeft er daarom voor gekozen haar onderzoek af te bakenen naar :

- / prestatieveld 1: sociale samenhang en leefbaarheid;
- / prestatieveld 4: mantelzorgers en vrijwilligers;
- / prestatievelden 6: individuele voorzieningen.

De rekenkamercommissie maakt een bewuste keuze voor een afbakening met deze drie prestatievelden, enerzijds omdat dit de terreinen zijn waar Oude IJsselstreek in 2007 als eerste mee aan de slag is gegaan, anderzijds omdat deze prestatievelden ook nu in de belangstelling staan (van bestuur en politiek). Tot slot zijn het belangrijke prestatievelden voor het realiseren van maatschappelijke effecten als zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Deze afbakening is gebaseerd op de actualiteit, de speerpunten in het huidige Wmo-beleid en de omvang van de uitgaven binnen deze prestatievelden.

De politieke belangstelling voor sociale samenhang en leefbaarheid is met het aannemen van de motie 'raadswerkgroep sociaal' in 2010 toegenomen. De raadswerkgroep sociaal richt zich specifiek op dit thema door te inventariseren hoe het burgerschap in Oude IJsselstreek beter georganiseerd en geactiveerd kan worden. Het activeren van het burgerschap is van belang om zelfredzaamheid en participatie te bevorderen.

De gemeente steunt voor een deel op de inzet van mantelzorgers en vrijwilligers om de zorg voor elkaar te stimuleren en om de uitvoering van de Wmo financieel te kunnen behappen (door de toestroom naar formele zorg te beperken). De gemeente werd vanaf 2007 verantwoordelijk voor het verstrekken van collectieve en individuele voorzieningen aan mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of psycho-sociaal probleem. Een prestatieveld waar het grootste deel van het Wmo-budget aan wordt

besteed, maar waar de gemeente voor wat betreft de uitvoering erg afhankelijk is van externe partners. Bovendien komt het prestatieveld 6 (individuele voorzieningen) in de komende jaren het meest (financieel) onder druk te staan. Met de drie gekozen prestatievelden kunnen uiteindelijk conclusies worden getrokken voor het bredere Wmo-terrein ten aanzien van onderwerpen als sturing en controle, regievoering en ketensamenwerking.

De periode waar de rekenkamercommissie in haar onderzoek naar kijkt, start met de oriëntatie op de Wmo (startnotitie Wmo, 2005) en eindigt met 2010. Ontwikkelingen zoals bezuinigingen, de Kanteling en de uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket neemt de rekenkamercommissie mee in het beschrijven van de context en het tot stand komen van de aanbevelingen voor het nieuwe beleid.

De rekenkamercommissie heeft gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden:

- / Documentanalyse;
- / Interviews;
- / Groepsbijeenkomsten organisaties en raad;
- / Digitale enquête.

De rekenkamercommissie heeft de beleidsstukken, de uitvoeringsdocumenten en de afspraken met ketenpartners geanalyseerd. Ook de cliënttevredenheidsonderzoeken, benchmarks en verantwoordingsdocumenten zijn bekeken. Naast de documentanalyse heeft de rekenkamercommissie een aantal sleutelfiguren in de organisatie, de portefeuillehouders en de Wmo-raad geïnterviewd. Een lijst met bronmateriaal en de geïnterviewden is opgenomen in de bijlagen. Na de documentanalyse en de interviews is er een digitale enquête uitgezet onder externe partners. De resultaten uit de enquête zijn teruggelegd en verdiept tijdens een bijeenkomst met de ketenpartners en een bijeenkomst met raadsleden. De informatie over het doelbereik ten aanzien van de drie prestatievelden haalt de rekenkamercommissie uit verantwoordingsinformatie van de ketenpartners, de gemeentelijke jaarverslagen en de digitale enquête.

#### *Digitale enquête*

De digitale enquête is uitgezet onder 35 verschillende maatschappelijke en professionele organisaties (waaronder wijk- en dorpsraden). In de enquête heeft de rekenkamercommissie vragen gesteld over de samenwerking tussen gemeente en partner, het doelbereik van de Wmo (het maatschappelijk rendement) en de voorwaarden voor effectief Wmo-beleid. De enquête heeft een respons van 74%.

## 1.5 / Leeswijzer

In de nota van bevindingen zijn in vijf hoofdstukken de feitelijke bevindingen van het onderzoek weergegeven. Hoofdstuk 1 behandelt het gemeentelijk beleid ten aanzien van de Wmo en de uitwerking hiervan. Hoofdstuk 2 gaat in op de organisatie van de Wmo en hoofdstuk 3 beschrijft hoe de gemeente invulling geeft aan de regierol ten aanzien van de Wmo. Hoofdstuk 4 behandelt het zicht dat de gemeente Oude IJsselstreek heeft op het doelbereik, de inhoud en de financiën. De bestuurlijke nota bevat de onderzoeksverantwoording en wordt na het ambtelijk wederhoor aangevuld met de conclusies en aanbevelingen die de rekenkamercommissie op basis van het onderzoek heeft opgesteld. In dit deel van het rapport worden de onderzoeksvragen beantwoord.

## 2 Centrale boodschap

### 2.1 / Conclusies

#### 1. Sociaal beleid krijgt de aandacht in Oude IJsselstreek

Tijdens haar onderzoek heeft de rekenkamercommissie kunnen constateren dat de gemeente Oude IJsselstreek belang hecht aan haar sociale beleid. Dit blijkt onder andere uit de wens van de raad om aan de voorkant betrokken te willen worden bij de sociale kaderstelling, de actieve rol van het college om het thema 'leefbaarheid' invulling te geven in samenwerking met de dorps- en wijkraden, de inzet van de ambtelijke organisatie om knelpunten in de uitvoeringspraktijk (bijvoorbeeld het alfa bureau) op te lossen en de waardering van de Wmo-raad die Oude IJsselstreek als de meest sociale gemeente in de regio bestempeld. Hoewel het succes van de Wmo in veel gevallen nog moet blijken, kunnen maatschappelijke en professionele partners al een aantal successen benoemen: de totstandkoming van diverse maatschappelijke projecten, de aandacht voor mantelzorgers en ouderen, het voorzieningenaanbod en de cliënttevredenheid. De huidige aandacht en inzet voor het sociale beleid is een mooie basis voor verdere ontwikkeling en verbetering met betrekking tot het Wmo-beleid.

#### 2. Raad onvoldoende in staat zijn kaderstellende en sturende rol te vervullen

De gemeente Oude IJsselstreek is in 2005 en 2006 gedegen van start gegaan met de voorbereiding op de vorming van het Wmo-beleid en heeft daarbij verschillende belanghebbenden, zoals de raadscommissie, de cliënten en de aanbieders, betrokken. Tijdens de beleidsvoorbereiding stelt de raad zich echter afwachtend en reactief op. Het college maakt een aantal belangrijke keuzes – voor het invoeren van een smalle Wmo en voor regionale samenwerking – en stelt de raad niet in de gelegenheid hier een mening over te vormen (door bijvoorbeeld alternatieven voor te leggen). Wel is de raadscommissie in staat gesteld keuzes te maken met betrekking tot de negen prestatievelden van de Wmo. Van integrale visievorming op maatschappelijke ondersteuning en de regierol die de gemeente daarin vervult is echter geen sprake.

In de aanloop naar het nieuwe Wmo-beleidsplan 2012-2015 heeft de raad middels een motie onder andere aangegeven onvoldoende kennis te hebben van de sociale kerntaken van de gemeente. Naar aanleiding hiervan is een raads werkgroep sociaal opgericht die actief betrokken is bij nieuwe sociale beleidsvorming. De raads werkgroep richt zich voornamelijk op het thema 'leefbaarheid' in tegenstelling tot integraal sociaal beleid of integraal Wmo-beleid. Ook lijkt de raads werkgroep haar rol nog onvoldoende te hebben afgebakend en denkt zij als klankbordgroep vooral mee over de uitvoeringspraktijk in tegenstelling tot visie op beleid en de regierol van de gemeente.

Het vervullen van de kaderstellende en sturende rol van de raad, in termen van inhoudelijke visie, beleidsuitgangspunten en visie op de regierol van de gemeente, is een verantwoordelijkheid die de raad momenteel niet opeist en waar hij onvoldoende in wordt gefaciliteerd door het college.

#### 3. College pakt nog onvoldoende verantwoordelijkheid in politiek-bestuurlijke regie op Wmo

*Integraliteit in beleid en uitvoering ontbreekt*

Met het eerste Wmo-beleidsplan streeft het college een integraal Wmo-beleid na door drie speerpunten te benoemen waaronder alle prestatievelden een plek krijgen. De speerpunten uit het beleidsplan en de doelen die hierin worden gesteld, krijgen geen duidelijke doorvertaling:

/ er vindt onvoldoende doorvertaling in deelbeleid plaats; en

/ het beleidsplan wordt niet geïmplementeerd in de uitvoeringspraktijk door een gebrek aan werkprocessen.

Hierdoor is het beleidsplan in de uitvoering niet leidend en is de uitvoeringspraktijk vaak ad hoc.

*Uitvoeringspraktijk wordt gekenmerkt door adequaat, maar ad hoc handelen en gebrek aan sturing*

Hoewel de gemeente weet in te springen op situaties die zich in de praktijk voordoen, is zij onvoldoende in staat hier tijdig op te anticiperen. De oorzaak hiervoor ligt in het gebrek aan voldoende (geaggregeerde) sturingsinformatie voor de ambtelijke organisatie, het college en de raad. Omdat de gewenste outcome voor de prestatievelden niet is geformuleerd, is het college niet in staat (tussentijds) de effectiviteit van het beleid te bepalen en vindt bijsturing plaats op basis van de uitvoeringspraktijk in plaats van het beleid. Het Wmo-beleid wordt niet periodiek geëvalueerd en hoewel er op onderdelen monitoringsmogelijkheden worden omschreven, wordt hier slechts ten dele uitvoering aan gegeven. Zo bestaat er pas sinds 2010 een managementinformatiesysteem en vraagt de gemeente onvoldoende sturingsinformatie van de partners. Het college heeft ook een kans laten liggen door de informatie die tijdens de huisbezoeken in 2009 onder een groot deel van de cliënten is uitgevoerd niet te bundelen ten behoeve van een lokale probleemanalyse. De gemeente heeft wel zicht op de cliënttevredenheid met betrekking tot de Wmo (met name ten aanzien van de individuele voorzieningen).

*Onvoldoende regie op ketensamenwerking*

Ketensamenwerking is een speerpunt van het Wmo-beleid dat niet verder is uitgewerkt door het college. Op onderdelen bestaat er wel ketensamenwerking, maar het college heeft geen visie gevormd en afspraken gemaakt over de inhoudelijke en procedurele rolverdeling (taken en verantwoordelijkheden) tussen de gemeente en haar partners. Het gevolg is dat er verschillende beelden in omloop zijn over regie en hoe daar aanvulling aan moet worden gegeven. Bovendien zijn er, doordat er meerdere beelden zijn, ook verschillende verwachtingen, impliciet veelal, met betrekking tot de regie, waardoor rolonzuiverheid ontstaat. Het bestuur heeft voor zichzelf niet vastgelegd wanneer het financier is, mede-uitvoerder, wanneer het louter proces-regisseur is, wanneer en aan wie een dele van de regie wordt gemandateerd. De tijdens het onderzoek geïnterviewde partners hebben aangegeven hier wel behoefte aan te hebben.

#### **4. Gemeente heeft zicht op doelbereik binnen uitvoeringspraktijk. Inzicht in efficiënt en effectief beleid en maatschappelijk effect ontbreekt**

Doordat de gemeente prestatiegegevens vraagt van de partners en zelf een grote bijdrage levert in de uitvoering, heeft zij zicht op het doelbereik in de uitvoeringspraktijk (activiteiten, financiële overzichten partners). De verschillende informatiebronnen worden niet op hoger aggregatieniveau gebracht en zijn versnipperd. Het college spant zich niet in om op basis van de beschikbare informatie de raad inzicht te bieden en dus verantwoording af te leggen over effecten en doelmatigheid. Het ontbreekt aan periodieke, eenduidige en vergelijkbare informatie op basis waarvan gesproken kan worden over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de daarvoor ingezette mensen en middelen. Sturing en controle vindt momenteel voornamelijk plaats op basis van financiële verantwoordingsinformatie voor prestatieveld 6 (individuele voorzieningen) en niet voor het integrale Wmo-beleid.

## 2.2 / Aanbevelingen

### 1. Ontwikkel een visie op maatschappelijke ondersteuning

De raad kan het nieuwe Wmo-beleidsplan aangrijpen om, in samenwerking met het college, een visie op maatschappelijke ondersteuning te vormen. Deze visie moet het integrale Wmo-beleid omvatten en een stip aan de horizon zetten, op basis waarvan de uitvoeringspraktijk ingericht kan worden. De visie kan eventueel in regionaal verband, of in samenwerking met de gemeente Doetinchem opgesteld worden. Het is dan van belang dat de gemeente Oude IJsselstreek het lokale in een gezamenlijke visie borgt.

### 2. Ontwikkel een visie op regie

Het college zou een visie op de regierol van de gemeente moeten formuleren en voorleggen aan de raad, waarin duidelijke keuzemogelijkheden worden gepresenteerd ten aanzien van de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente (respectievelijk raad, college en organisatie) en de maatschappelijke en professionele partners. Binnen de taken en verantwoordelijkheden moet de rol van de gemeente helder zijn en wanneer zij op onderdelen geen regievoerder wil zijn, moet de regie worden gemandateerd aan een partner. Vanuit de visie op regie kan een ketensamenwerking en op de regionale samenwerking worden opgezet.

### 3. Maak ruimte voor de implementatie en evaluatie van het beleid en de uitvoering

De rekenkamercommissie beveelt het college aan om voldoende capaciteit vrij te maken voor een gedegen implementatie van het beleid door middel van het opstellen van concreet deelbeleid (vanuit de inhoudelijke visie) en werkprocessen (vanuit de visie op regie). Richt het beleid en de uitvoeringspraktijk zo in dat het college in staat is informatie uit verschillende bronnen te aggregeren naar de benodigde sturingsinformatie. Dit kan onder andere door het benoemen van gewenste outcome en de juiste meet-indicatoren. Een ander instrument is het subsidiebeleid, dat kan worden benut om de juiste gegevens van partners te krijgen en om op maatschappelijk effect te sturen.

# 3 Reactie college van B&W

## Reactie college op conclusies:

### 1. Sociaal beleid krijgt de aandacht in Oude IJsselstreek

Het college onderschrijft deze conclusie. Het sociaal beleid heeft de afgelopen jaren de nodige aandacht gekregen en staat nog steeds volop in de aandacht. In de afgelopen jaren, zeker ook door de invoering van de Wmo waardoor de gemeente nieuwe taken toebedeeld kreeg op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, was het noodzakelijk om veel aandacht te besteden aan het sociaal beleid en vooral ook aan de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning.

Het college signaleert dat de gemeente Oude IJsselstreek de komende jaren binnen de Wmo meer moet doen met minder middelen, hetgeen het continueren en verzilveren van successen en de instandhouding van het voorzieningenniveau onder druk zal zetten. Deze ontwikkeling vraagt om een gedegen, Wmo-brede toekomstvisie.

### 2. Raad onvoldoende in staat zijn kaderstellende en sturende rol te vervullen

Het college onderschrijft de deelconclusie dat het college de raad niet in de gelegenheid gesteld heeft om een mening te vormen **niet**. Wel onderkent het college dat de raad wellicht onvoldoende is meegenomen in het traject. Het college heeft de raad wel meegenomen bij de totstandkoming van de Wmo-kaders en keuzes, maar heeft deze keuzes niet voorgelegd in de vorm van verschillende scenario's. Het college benadrukt dat het Wmo-beleidsplan 2007-2011 tot stand is gekomen door tal van belangenorganisaties, cliëntenorganisaties, achterbannen en aanbieders vooraan of midden in het proces te betrekken. Gemaakte keuzes zijn op basis van draagvlak en in volle overtuiging gemaakt.

De Wmo is (zoals in vele gemeenten) ook in de gemeente Oude IJsselstreek relatief beleidsarm en onder behoorlijke tijdsdruk ingevoerd. De gemeente heeft voldaan aan de wettelijke verplichting om een Wmo-beleidsplan te produceren. Tegelijkertijd heeft het college zich vooral gericht op een juiste voorbereiding, invoering, implementatie en uitvoering van de nieuwe taken die op de gemeente afkwamen. Het niveau van dienstverlening heeft prioriteit gekregen en de overgang van Wmo-taken van Rijk naar gemeente is relatief geruisloos gerealiseerd.

Het college constateert dat er bij de invoering van de Wmo en de totstandkoming van het beleidsplan Wmo geen heldere 'spelregels' waren afgesproken over de wijze waarop de raad in dat proces gepositioneerd zou moeten worden.

In het nieuwe Wmo-beleidsplan moet nadrukkelijk sprake zijn van een integrale brede visie op maatschappelijke ondersteuning. Zowel inhoudelijk als financieel is er grote behoefte aan. De gemeente zal meer taken op zich krijgen, waarvoor minder middelen beschikbaar komen. Daarnaast zullen de geprognosticeerde demografische ontwikkelingen weerslag hebben op de uitvoering van de Wmo. Dat vraagt om heldere kaders op het terrein van maatschappelijke ondersteuning.

### **3. College pakt nog onvoldoende verantwoordelijkheid in politiek-bestuurlijke regie op Wmo**

Het vastgestelde Wmo-beleidsplan 2008-2011 bood voor het college onvoldoende houvast om (politiek-bestuurlijke) regie te kunnen voeren de Wmo. De Wmo is in de gemeente Oude IJsselstreek smal, beleidsarm ingevoerd. Er is gekozen om drie behoorlijk specifieke speerpunten op te nemen in het Wmo-beleidsplan. Daarnaast vroeg vooral de uitvoering en het niveau van dienstverlening om heel veel aandacht.

Brede, integrale Wmo-beleidskaders ontbraken. Het college heeft wel kwaliteit in de praktijk weten te waarborgen. Daarbij is veelal maatwerk geboden en heeft het college zich niet verscholen achter kaders, regels en bureaucratie.

Wegens het ontbreken van een brede kaderstelling heeft het college noodzakelijkerwijs veel geïmproviseerd en gehandeld op momenten dat er gehandeld moest worden. Brede kaderstelling voorafgaand aan de uitvoering had zaken kunnen verankeren. Nu is de praktijk van alledag leidend geweest. Het College realiseert zich dat dat voor de raad minder goed controleerbaar is, omdat er onvoldoende kaderstelling is om aan te toetsen. In het nieuwe, nog op te stellen Wmo-beleidsplan zal nadrukkelijker aandacht moeten zijn voor kaderstelling op het brede terrein van de Wmo.

Verder is in de afgelopen periode binnen het Zorgloket hard gewerkt om meer informatie te verzamelen en te verwerken waardoor er sturingsinformatie beschikbaar is op basis waarvan college en raad (bij) kunnen sturen.

Het college heeft in de achterliggende periode nadrukkelijk samenwerking gezocht, maar niet (noodzakelijkerwijs) in de vorm van ketensamenwerking. College heeft stevig ingezet op het vormgeven en implementeren van wijkgericht werken. Wijkgericht werken is een voorbeeld van ketensamenwerking. De eerste successen rondom wijkgericht werken zijn er en dat moet basis vormen voor toekomst.

Daarnaast is het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) een voorbeeld van ketensamenwerking. Het CJG had niet anders tot stand kunnen komen dan door ketensamenwerking. Dit zijn echter processen waar alleen een stevige regierol van de gemeente voldoende is. Ook samenwerkingspartners moeten loskomen van het oude rollenpatroon en van hun eigen individuele visie. Een ander voorbeeld van (het investeren in) ketensamenwerking is het opzetten van een Lokaal Zorgnetwerk onder regie van een gemeentelijke zorgcoördinator die aangesteld is.

Vaak is dat een proces van twee stappen voorwaarts en één stap terug en duurt het enkele jaren om zover te komen. Daarin is door het college behoorlijk geïnvesteerd, waarbij het college zich beseft dat er nog stappen voorwaarts te zetten zijn. Tot op heden hebben rollen en verantwoordelijkheden zich veelal in de praktijk gezet. Basis voor ketensamenwerking is het zoeken en toewerken naar de gemene deler en gemeenschappelijke doelstellingen van de samenwerkingspartners. In dat traject probeert het college voortdurend een verbindende rol te spelen.

### **4. Gemeente heeft zicht op doelbereik binnen uitvoeringspraktijk. Inzicht in efficiënt en effectief beleid en maatschappelijk effect ontbreekt**

Het college herkent zich gedeeltelijk in deze conclusie. Het college heeft zicht op doelbereik. Van daaruit tracht het college om steeds meer te kunnen sturen op (maatschappelijke) effecten. Het college investeert daarin, zowel richting externe partners als binnen de eigen organisatie. Het college is van mening dat ook hier stappen voorwaarts gezet kunnen en moeten worden.

Verantwoording vindt momenteel veelal plaats via de reguliere verantwoordingsdocumenten en -momenten. (bijvoorbeeld Berap). Het komen tot (sturing en regievoering op) effectief en efficiënt beleid is, evenals het regie voeren op en investeren in ketensamenwerking, een doorlopend proces. Ook hierin zijn stappen voorwaarts gezet in de afgelopen periode.

## **Reactie college op aanbevelingen:**

### **1. Ontwikkel een visie op maatschappelijke ondersteuning**

Het college kan zich helemaal vinden in deze aanbeveling. Op het vlak van maatschappelijke ondersteuning zal het takenpakket van de gemeente fors toenemen, terwijl aan de beschikbare middelen daarvoor getornd wordt. Bovendien zullen de geprognoseerde demografische ontwikkelingen (met name de vergrijzing) leiden tot extra druk op de Wmo. Deze ontwikkelingen vragen om het ontwikkelen van een stevige visie op maatschappelijke ondersteuning. Vragen als 'wie wil en kan in de toekomst nog rekenen op maatschappelijke ondersteuning?' 'Wat is daarbij de rol en verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid?' en 'Wat is daarbij de rol en verantwoordelijkheid van de samenleving en de individuele burger?' zijn vragen die beantwoord moeten worden binnen het nieuwe Wmo-beleidsplan 2012-2015.

### **2. Ontwikkel een visie op regie**

Er is op dit moment een onvoldoende eenduidig beeld en visie op de (regie)rol en verantwoordelijkheid van de gemeente. Het ontwikkelen van een helder visie op regie is echter een vraagstuk dat veel breder gaat dan alleen de Wmo. Momenteel vindt in de gemeentelijke organisatie een 'Zero-Based-Budgetting-discussie' plaats van waaruit een strategische heroriëntatie plaats moet vinden op de (regie)rollen, verantwoordelijkheden en taken van de gemeente.

### **3. Maak ruimte voor de implementatie en evaluatie van het beleid en de uitvoering**

Het college erkent dat er in de afgelopen jaren weinig aandacht is besteed aan de uitvoering, monitoring en evaluatie van het Wmo-beleidsplan 2008-2011. Dat is grotendeels te wijten aan het feit dat alle zeilen bijgezet moesten worden om de winkel open te houden en de kwaliteit van de winkel te waarborgen. Bovendien was de kaderstelling vanuit het Wmo-beleidsplan 2007-2011 te beperkt om antwoord te geven op alle maatschappelijke vraagstukken die op de gemeente afkwamen.

In het nieuwe Wmo-beleidsplan zal niet alleen aandacht moeten zijn voor integrale, Wmo-brede kaderstelling en doorvertaling van deze kaders naar beleidskeuzes per prestatieveld en naar de uitvoering. Ook zal er aandacht moeten zijn voor monitoring en (tussen)evaluatie, zodat college en raad beschikken over voldoende sturingsinformatie in staat gesteld worden om (tussentijds) bij te kunnen sturen wanneer dat nodig blijkt.

## 4 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor de bestuurlijke reactie en is verheugd te lezen dat het college zich grotendeels in de conclusies en aanbevelingen kan vinden.

In de reactie geeft het college aan dat de ontwikkelingen ten aanzien van de Wmo vragen om een gedegen, Wmo-brede toekomstvisie. Een constatering die de rekenkamercommissie graag nog eens onderstreept. Een integrale, inhoudelijke visie op de Wmo (de 'stip aan de horizon') kan een kader zijn op basis waarvan de gemeente tijdig en adequaat op ontwikkelingen (zoals de toenemende financiële druk en de uitbreiding van het takenpakket van de gemeente) kan anticiperen.

Belangrijker nog, zo geeft het college ook aan, biedt een brede toekomstvisie een basis om tijdig vragen te beantwoorden als "wie wil en kan in de toekomst nog rekenen op maatschappelijke ondersteuning?". Een integrale visie wordt door alle betrokkenen als een noodzaak ervaren: vanuit de politiek-bestuurlijke keuzes en kaders moet het beleid vorm en uitvoering krijgen. Dit kan volgens de rekenkamercommissie niet zonder betrokkenheid van de raad. De raad hoeft de visie niet zelfstandig op te stellen, maar moet er wel op toezien dat die er in gezamenlijkheid komt en dat er (tevens in gezamenlijkheid) keuzes worden gemaakt. De rekenkamercommissie beveelt dan ook aan vast te stellen welke rol de raad in de totstandkoming van de integrale visie wil spelen en leg deze 'spelregels' vast.

Het college merkt op dat het Wmo-beleidsplan 2007-2011 tot stand is gekomen door de betrokken externen bij het beleidsproces te betrekken en dat de keuzes op basis van draagvlak zijn gemaakt. De commissie merkt op dat deze externen aangeven inderdaad bij het proces te zijn betrokken. Zij geven echter ook aan dat de terugkoppeling, over wat met hun inbreng is gedaan, niet heeft plaatsgevonden. De commissie beveelt het college aan om in de toekomst aan de externe betrokkenen beargumenteerd aan te geven wat er met hun input is gedaan.

Naast het opstellen van een integrale visie, is er een aantal andere randvoorwaarden voor effectieve (en efficiënte) maatschappelijke ondersteuning. Het college constateert met de rekenkamercommissie dat de praktijk van alledag leidend is geweest in de uitvoering van de Wmo. Het college geeft hierbij aan dat het in de eerste vier beleidsjaren vooral noodzaak is geweest om 'de winkel open te houden en aan de nieuwe wettelijke taken te voldoen'. Het college heeft succesvol (zij het ad hoc) knelpunten weten op te lossen en zich bewust voornamelijk op de kwaliteit van de dienstverlening gericht.

De rekenkamercommissie is echter van mening dat het na vier jaar Wmo tijd is om de structuren en processen in te richten die effectiviteit en efficiënte zullen borgen en maatschappelijke ondersteuning in de gemeente Oude IJsselstreek toekomstbestendig maken. De gemeente moet vastleggen wie waarover de regie voert, welke processen dat vraagt en welke doelstellingen de regisseur heeft. Ofwel: zorg voor een visie op regie en het operationaliseren ervan. Wat verwacht de raad van het college ten aanzien van het voeren van regie op de Wmo? Welke verantwoordelijkheid moet bij het college komen te liggen en wat kan gemandateerd worden? En wat dient daar tegenover te staan met betrekking tot handelingsvrijheid en verplichtingen met betrekking tot verantwoording? De rekenkamercommissie ziet het opzetten van een Lokaal Zorgnetwerk onder regie van een gemeentelijke zorgcoördinator in dit kader als een positieve ontwikkeling.

Visie en doelen enerzijds en heldere afspraken over taken en verantwoordelijkheden anderzijds zijn weer essentiële voorwaarden voor verantwoordingsinformatie die voor politiek en bestuur relevant zijn en dus waardevol zijn om te kunnen bijsturen. Die informatie is nu onvoldoende.

Het college geeft aan zicht te hebben op het doelbereik en van daaruit te sturen op het maatschappelijk effect. Volgens de commissie is dat de verkeerde volgorde. Je stelt eerst de beoogde maatschappelijke effecten vast, daarna de bijbehorende doelen en maatregelen en vervolgens stel je vast of je deze doelen en maatregelen realiseert (doelbereik).

Het college geeft in de reactie terecht aan dat er in de nieuwe beleidsperiode aandacht zal moeten zijn voor monitoring en (tussen)evaluatie. De rekenkamercommissie beveelt de raad en het college aan hier gelijktijdig met de beleidsvoorbereiding concrete afspraken over te maken. Welke informatie willen raad en college ontvangen om te kunnen (bij)sturen? Welke indicatoren en meetinstrumenten zijn daarvoor nodig en hoe vinden deze aansluiting op de gestelde doelen? Op welke momenten willen raad en college geïnformeerd worden?

De rekenkamercommissie constateert dat alle betrokken partijen – raad, college, organisatie en (keten)partners – gemotiveerd zijn om het beleid en de uitvoering van de Wmo verder te ontwikkelen. De nieuwe beleidsvorming is het moment om de kaders voor deze ontwikkeling in te zetten en de stip aan de horizon te plaatsen.

Ton Menke

Voorzitter Rekenkamercommissie Oude IJsselstreek



# Nota van bevindingen

# 1 Het Wmo-beleid

## 1.1 / De Wet maatschappelijke ondersteuning

In dit hoofdstuk wordt het Wmo-beleid van de gemeente Oude IJsselstreek behandeld. De rekenkamercommissie schetst allereerst het landelijk kader om vervolgens in te gaan op het lokale beleid van Oude IJsselstreek. Daarbij is er aandacht voor de totstandkoming van het beleid, de lokale doelen voor de Wmo en de uitwerking daarvan in actiepunten en effectindicatoren. Tot slot staat de rekenkamercommissie stil bij de voorbereiding op het Wmo-beleidsplan 2012 – 2015.

### 1.1a Gemeente verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning

Vanaf 1 januari 2007 zijn gemeenten verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning. De gemeente mag hiervoor haar eigen beleid maken, maar de kaders zijn vastgelegd door het rijk in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het doel van de Wmo is dat iedereen zo lang mogelijk zelfstandig mee kan doen in de samenleving, eventueel met ondersteuning. De ondersteuning kan worden geboden door familie of vrienden en, als dat niet lukt, door de gemeente. De Wmo vervangt de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), de Welzijnswet en een deel uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De Wmo wordt verwoord in negen prestatievelden:

- 1 het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
- 2 op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
- 3 het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
- 4 het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;
- 5 het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
- 6 het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer;
- 7 het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang;
- 8 het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
- 9 het bevorderen van verslavingsbeleid.

De prestatievelden vormen de kaders voor het Wmo-beleid dat gemeenten elke vier jaar moeten opstellen. De bundeling van de wetten moet het mogelijk maken voor gemeenten om hun beleid integraal te vormen. Het rijk heeft daarbij aangegeven dat het beleid samen met inwoners gevormd dient te worden.

### 1.1b 'Meer met minder'

De functie extramurale begeleiding (dagbesteding en dagopvang) gaat in 2013 over van de AWBZ (rijk) naar de Wmo (gemeente). Dit betekent dat gemeenten vanaf 2013 verantwoordelijk worden voor de nieuwe aanvragers en vanaf 2014 voor alle cliënten die op dit moment extramurale begeleiding ontvangen in de AWBZ. De decentralisatie geldt ook voor het vervoer en voor de groep licht verstandelijk gehandicapten

(lvg) jongeren en voor kinderen met Jeugd-GGZ zorg (vanaf 2013). De overheveling van taken gaat gepaard met een bezuiniging op de rijksbijdrage voor de Wmo en gemeentelijke bezuinigingen. De gemeente zal dus meer met minder moeten doen. Mede om deze reden voeren veel gemeenten een gekantelde werkwijze in. Niet de claim op een hulpmiddel of voorziening staat dan centraal, maar de vraag achter de vraag.<sup>1</sup> Het verschuiven van het accent van het verstrekken van individuele voorzieningen naar (preventieve) collectieve voorzieningen is dan bijvoorbeeld een optie voor verdere beleidskeuzes en de uitwerking in de uitvoering.

## 1.2 / Totstandkoming van het Wmo-beleid in Oude IJsselstreek

### 1.2a Sociaal beleid in Oude IJsselstreek

Naast de nieuwe taken die de gemeente met de invoering van de Wmo moet uitvoeren, wordt met de komst van de Wmo ook bestaand (sociaal) beleid gebundeld. In de gemeente Oude IJsselstreek bestaat in 2007 al het nodige beleid op het gebied van volksgezondheid, onderwijs, sociale veiligheid, mobiliteit, welzijn, vrijwilligers, minima en armoede, maatschappelijke opvang en volkshuisvesting. Beleid op het gebied van ouderen, jeugd en sport moet nog ontwikkeld worden. Het welzijnsbeleid van de gemeente Oude IJsselstreek wordt herijkt op het moment dat de Wmo wordt ingevoerd. Het Wmo-beleidsplan 2008-2011 moet hier deels in voorzien.<sup>2</sup> De gemeente Oude IJsselstreek heeft geen integrale sociale visie. Wel is er voor het brede welzijnsbeleid een kadernota opgesteld.

### 1.2b Voorbereiding op het Wmo-beleidsplan

Vanaf 2005 zet de gemeente Oude IJsselstreek een traject uit om tot beleidsvorming voor de Wmo te komen. Hierin zet zij de volgende stappen:

- / Startnotitie 2005: voorleggen aan de raad van keuzes die richting geven ten aanzien van het beleid voor de uitvoering van de nieuwe taken in de Wmo;
- / Beleidsnotitie 2006: voorleggen aan de raad van uiteindelijke keuzes ten aanzien van de invoering van de Wmo;
- / Beleidsplan 2007: voorleggen aan de raad van de inhoudelijke beleidskeuzes ten aanzien van de Wmo.<sup>3</sup>



### Ontwikkeling Wmo-beleid

<b>2005</b>	✓ Startnotitie invoering Wmo
<b>2006</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Beleidsnotitie "Samen mee(r) doen"</li> <li>✓ Verordening Voorzieningen maatschappelijke ondersteuning</li> <li>✓ Besluit voorzieningen Wet maatschappelijke ondersteuning</li> <li>✓ Beleidsregels Wet maatschappelijke ondersteuning</li> </ul>
<b>2007</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Wmo-beleidsplan 2008 - 2011 "Ieder zijn deel"</li> <li>✓ Beleidsnota vrijwilligers en mantelzorgbeleid "waarborgen en waarderen"</li> </ul>
<b>2009</b>	✓ Aanpassing verordening, besluit en beleidsregels
<b>2010</b>	✓ Beleidsnota ouderen 2010-2014
<b>2011</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aanpassing verordening, besluit en beleidsregels</li> <li>✓ Voorbereiding Wmo-beleidsplan 2012 - 2015</li> </ul>

<sup>1</sup>Volgens de Kanteling komt er meer nadruk te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. De gemeente zal een aanvraag niet langer direct beantwoorden met een voorziening, maar in de eerste instantie samen met de aanvrager het probleem in kaart brengen en oplossingen in het netwerk van de aanvrager zoeken. Dit moet niet alleen de zelfredzaamheid van de aanvrager vergroten, maar ook de toestroom naar formele zorg (in de vorm van individuele voorzieningen) laten afnemen. De invoering van de Kanteling betekent onder andere een wijziging in attitude van de burger en de gemeente en een wijziging van werkprocessen van bijvoorbeeld het zorgloket.

<sup>2</sup> Ieder zijn deel. Wmo-beleidsplan 2008-2011 gemeente Oude IJsselstreek, p.9-20.

<sup>3</sup> Startnotitie ten behoeve van de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning, 22 augustus 2005.

Met de startnotitie uit 2005 (hierna: startnotitie) legt het college de raad keuzes voor op het gebied van communicatie en burgerparticipatie, toegang tot zorg en indicatiestelling, de eigen bijdrage regeling, keuzevrijheid en het persoonsgebonden budget (pgb) en de inkoop en levering van zorg.<sup>4</sup> Het college heeft, alvorens de startnotitie voor te leggen aan de raad, al de keuze gemaakt om zich te richten op de invoering van de 'smalle' Wmo. Dat betekent dat de nieuwe taken voor de gemeente prioriteit krijgen, zoals het uitvoeren van de hulp bij het huishouden. Ook heeft het college ervoor gekozen om regionale samenwerking na te streven in de invoering en uitvoering van de Wmo. Deze keuzes zijn toegelicht in raadscommissie Milieu, Onderwijs en Welzijn (MOW).<sup>5</sup>

In interviews wordt aangegeven dat 2007 als een overgangsjaar wordt beschouwd. De raad maakt op basis van de startnotitie onder andere de keuze om een aantal bestaande situaties de eerste twee jaar in tact te laten, zoals voor de inkoop van hulp bij het huishouden en de indicatiestelling door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).<sup>6</sup> Op basis van de beleidsnotitie "Samen mee(r) doen" uit 2006 maakt de raad keuzes ten aanzien van de nieuwe taken. Zo worden de contouren van de Wmo-verordening en de Wmo-raad met de beleidsnotitie bepaald. Gelijktijdig met de invoering in 2007 wordt het inhoudelijke beleidsplan gevormd.

### 1.2c Interactieve beleidsvorming

In 2005 maakt de raad de keuze om verschillende doelgroepen op verschillende niveaus te laten participeren in het beleidvormingstraject. Inwoners worden geïnformeerd, cliënten worden geraadpleegd en belangenvertegenwoordigers zoals cliëntenplatforms en de op te richten Wmo-raad worden door de gemeente gedurende de beleidsvorming om advies gevraagd.

In 2006 worden interactieve sessies georganiseerd die bestaan uit werkconferenties voor cliëntenraden en zorgaanbieders. Tijdens deze conferenties krijgen de cliëntenraden de gelegenheid vragen te stellen over de keuzes die zijn gemaakt met de startnotitie. Suggesties die tijdens de conferenties worden gedaan, zoals extra aandacht voor de verborgen zorgvraag, worden door de gemeente verzameld en meegenomen in de verdere beleidsontwikkeling en -uitvoering.<sup>7</sup> De aanbieders krijgen de gelegenheid om te reageren op concrete stellingen, zoals 'de gemeente wil één zorgaanbieder van zorg in natura'.<sup>8</sup> In hoeverre de suggesties van de cliëntenraden en aanbieders een plek hebben gekregen in het beleid, is niet herleidbaar terug te vinden. De invloed die aanbieders en de Wmo-raad kunnen hebben op de beleidsvorming is in een apart document beschreven. Hierin wordt beargumenteerd aangegeven op welke momenten zij wel en niet worden betrokken. De rol van de Wmo-raad is tot 2012 vastgelegd.<sup>9</sup> In een interview geven Wmo-raadsleden aan dat de Wmo-raad bij de beleidsvorming nog moest zoeken naar haar rol, ten dele omdat zij hierin niet voldoende door de gemeente werd gefaciliteerd. De contactambtenaar die het Wmo-beleidsplan heeft opgesteld, vertrok voordat de Wmo-raad een advies had geformuleerd op het beleidsplan. Het traject dat de Wmo-raad met de contactambtenaar ter voorbereiding had doorlopen, moest hierdoor volgens de geïnterviewden overnieuw gebeuren, omdat de nieuwe contactambtenaar niet op de hoogte was van gemaakte afspraken. In de ambtelijke reactie geeft de organisatie aan dat deze informatie niet juist is en dat

---

<sup>4</sup> Startnotitie, p2.

<sup>5</sup> De notulen van deze vergadering zijn niet terug te vinden in het bestuursinformatiesysteem van de gemeente.

<sup>6</sup> Raadsbesluit Startnotitie Wmo, 29 september 2005.

<sup>7</sup> Verslag werkconferentie Wmo-adviesbijeenkomst cliëntenraden, 15 februari 2006.

<sup>8</sup> Verslag werkconferentie adviesbijeenkomst Wmo met zorgaanbieders, 5 januari 2006. Tijdens deze bijeenkomst zijn professionals van onder andere Azora, Sensire, MEE en CIZ aanwezig.

<sup>9</sup> Document "Rol aanbieders in beleidsvorming", geen datum.

er gedurende de beleidsvorming één vaste contactambtenaar is geweest. De rekenkamercommissie heeft dit niet na kunnen gaan.

De gemeenteraad zelf wordt als toehoorder uitgenodigd tijdens de interactieve sessies en wordt op basis van de startnotitie en de beleidsnota “Samen mee(r)doen” in staat gesteld kaders voor de Wmo te stellen. Tijdens het interview met gemeenteraadsleden is aangegeven dat de gemeenteraad zich onvoldoende in staat voelt gesteld om zijn kaderstellende rol in te vullen. In plaats van toehoorder te zijn bij sessies met betrokkenen en het vaststellen van beleid, wil de raad een actieve rol vervullen in de kaderstelling (zie paragraaf 1.4 en 3.1)

### **1.2d Wmo-beleidsplan “Ieder zijn deel”**

In 2007 gaat de gemeente aan de slag om het inhoudelijke Wmo-beleidsplan “Ieder zijn deel” (hierna: Wmo-beleidsplan) op te stellen. Hiervoor wordt onder andere een demografische analyse van de gemeente gemaakt. In het Wmo-beleidsplan wordt verder geïnventariseerd wat voor type gemeente Oude IJsselstreek is door te kijken naar het bestaande beleid, de aanwezige voorzieningen, de gemeentelijke organisatie en de samenwerking met de regio Achterhoek. Voorafgaand aan de Wmo-beleidsvorming heeft de gemeente het welzijnsbeleid herijkt. Tijdens dit traject zijn de knelpunten binnen het welzijnsbeleid in kaart gebracht en uitgewerkt in beleidsuitgangspunten. Een tweetal knelpunten (minimabeleid en armoedebestrijding, individualisering en sociaal isolement) is overgebleven en moet een plek krijgen binnen het Wmo-beleidsplan.<sup>10</sup> De knelpunten worden in het Wmo-beleidsplan omgezet in twee speerpunten en de gemeente voegt daar nog een derde speerpunt aan toe:

- / ketensamenwerking;
- / minimabeleid en armoedebestrijding;
- / individualisering en sociaal isolement.

Voor de laatste twee speerpunten is per prestatieveld een aantal doelen geformuleerd (zie paragraaf 1.3). Het speerpunt ketensamenwerking is uitgewerkt in een algemeen doel, drie subdoelen en een stappenplan voor ketenregie (zie paragraaf 3.3). De betekenis van de eerder gemaakte keuze voor een ‘smalle’ invoering van de Wmo valt niet duidelijk uit het beleidsplan af te leiden. De keuze van het college uit 2005 om te kiezen voor regionale samenwerking is in het beleidsplan niet uitgewerkt.

## **1.3 / Wmo-doelen in Oude IJsselstreek**

### **1.3a Beoogde maatschappelijke effecten**

De gemeente Oude IJsselstreek benoemd geen specifieke maatschappelijke effecten voor de Wmo, maar volgt de doelen die door het rijk zijn geformuleerd. Daarnaast zijn er voor de drie speerpunten overkoepelende doelen geformuleerd. Uit de Wmo-beleidsnota kunnen dan de volgende beoogde maatschappelijke effecten worden gedestilleerd:

- / Zelfredzaamheid bij inwoners van de gemeente;
- / Participatie van inwoners van de gemeente in de maatschappij;
- / Effectieve en efficiënte ketensamenwerking;
- / Wegnemen van belemmeringen (die samenhangen met armoede en leven op een financieel minimumniveau) om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer;
- / Het scheppen van randvoorwaarden om te voorkomen dat mensen in een sociaal isolement raken.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Wmo-beleidsnota “Ieder zijn eigen deel”, 2008, p.28-31.

<sup>11</sup> Wmo-beleidsnota, p.5-8, 32-41.

De doelen zijn niet allemaal verwoord als een maatschappelijk effect, maar eerder als een opdracht voor de gemeente die kan worden uitgewerkt in maatregelen en instrumenten.

### 1.3b Doelen ten aanzien van de drie prestatievelden

Voor de drie prestatievelden (1, 4 en 6) die in dit onderzoek centraal staan, zijn de beoogde resultaten hieronder weergegeven aan de hand van de twee speerpunten 'minimabeleid en armoedebestrijding' en 'individualisering en sociaal isolement'. De speerpunten zijn voor de gemeente leidend in de doelformulering, in plaats van de prestatievelden. Daarbij zijn de actiepunten per doel en de effectindicatoren benoemd.

#### Minimabeleid en armoedebestrijding

##### *Prestatieveld 1: sociale samenhang en leefbaarheid*

Voor prestatieveld 1 wordt het volgende doel geformuleerd: "*Belemmeringen om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer, die samenhangen met armoede en leven op een financieel minimum wegnemen, teneinde de sociale cohesie in een wijk of buurt te vergroten*". Er zijn geen actiepunten benoemd, maar de gemeente participeert in de leefbaarheidsmonitor (lemon) om te onderzoeken of de betrokkenheid bij de buurt en/of wijk elk jaar toeneemt.<sup>12</sup>

##### *Prestatieveld 4: ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers*

Voor prestatieveld 4 worden de volgende doelen verwoord:

- / Het doen van vrijwilligerswerk of mantelzorg mag voor mensen met een laag inkomen geen extra kosten met zich meebrengen;
- / Voorkomen moet worden dat mensen met een minimuminkomen onder de armoedegrens raken als gevolg van het feit dat zij mantelzorger of vrijwilliger zijn;
- / Mensen die leven op de armoedegrens moeten een beroep kunnen doen op vrijwilligerswerk (bijvoorbeeld als het gaat om hand-en-spandiensten), om te voorkomen dat zij verder in de armoede geraken;
- / Mensen moeten in staat zijn te voorzien in hun eigen inkomsten. Voor mensen die dat niet kunnen, kan vrijwilligerswerk een opstap zijn naar betaald werk.

De gemeente heeft de doelstellingen in twee actiepunten uitgewerkt. Het subsidiebeleid van de gemeente wordt aangepast om gemaakte onkosten van professionele organisaties in de begeleiding van vrijwilligers te vergoeden. Daarnaast worden coaches binnen organisaties ingezet voor deze begeleiding. Uit de evaluatie van het Wmo-beleidsplan in 2011 moet blijken welke effecten het pakket aan maatregelen heeft gehad.<sup>13</sup>

##### *Prestatieveld 6: individuele voorzieningen*

Voor prestatieveld 6 wordt het volgende doel geformuleerd: "*Bevorderen dat burgers een bepaalde mate van bestaanszekerheid kan worden gegarandeerd met goede bereikbaarheid van de inkomensvoorzieningen voor de individuele burgers*". In 2008 wil de gemeente inventariseren welke aanvullingen er in het Sociale Fonds mogelijk zijn en of de instelling van een noodfonds mogelijk is voor mensen die lang moeten wachten op een uitkering. Voor dit prestatieveld wordt een concreet resultaat benoemd: 80% van de burgers die recht hebben op een voorziening, maken hiervan gebruik in 2009. Daarnaast wil de gemeente in 90% van de aanvragen de afgesproken doorlooptijd halen in 2009.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Wmo-beleidsplan, p.38, 69-73.

<sup>13</sup> Wmo-beleidsplan, p.39, 69-73.

<sup>14</sup> Wmo-beleidsplan, p.39, 69-73.

## Individualisering en sociaal isolement

### *Prestatieveld 1: sociale samenhang en leefbaarheid*

Voor prestatieveld 1 worden ten aanzien van dit speerpunt de volgende doelen geformuleerd:

- / Er is een adequaat voorzieningenniveau waar burgers laagdrempelig deel kunnen nemen aan activiteiten en die ontmoeting bevordert;
- / Mensen voelen zich verantwoordelijk voor hun omgeving en voor elkaar.

De gemeente wil hiervoor in 2008 het huidige, noodzakelijke en wenselijke voorzieningenniveau in kaart brengen. Daarnaast wil het buurtinitiatieven ondersteunen met eenmalige subsidies. Tot slot wil de gemeente vraaggerichte dorps- en wijkplannen opstellen. Hiermee wil de gemeente bereiken dat 80% van de inwoners minimaal eens per maand de mogelijkheid heeft deel te nemen aan een activiteit in eigen wijk of dorp en dat 50% dat daadwerkelijk doet.<sup>15</sup>

### *Prestatieveld 4: ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers*

Voor prestatieveld 4 formuleert de gemeente de volgende doelen:

- / Voorkomen van overbelasting (met als gevolg sociaal isolement) van (jeugdige) mantelzorgers;
- / Het doen van vrijwilligerswerk door mensen die in een sociaal isolement (dreigen) te verkeren, inzetten als middel.

De gemeente is voornemens om één loket te ontwikkelen voor mantelzorgondersteuning. Ook wil de gemeente op andere manieren ondersteuning genereren, maar geeft in het Wmo-beleidsplan niet aan hoe zij dit wil doen. Vrijwilligerswerk dient te worden ingezet bij re-integratietrajecten. Uiteindelijk moet vrijwilligerswerk bij 25% van de fase 4-cliënten zijn ingezet. De gemeente wil dat 80% van de inwoners op de hoogte is van het ondersteuningsaanbod voor vrijwilligers en mantelzorgers en zal dus ook inzetten op de bekendheid hiervan. Daarnaast streeft de gemeente een klanttevredenheid na bij 80% van de gebruikers van het ondersteuningsaanbod. Een ketensamenwerking tussen enerzijds organisaties die zich bezig houden met werk en inkomen en anderzijds organisaties die zich bezig houden met het tegengaan van sociaal isolement moet zorgen voor integrale mantelzorgondersteuning en vrijwilligersbeleid. De gemeente zet daar CVTM-gelden voor in.<sup>16</sup>

### *Prestatieveld 6: individuele voorzieningen*

Voor prestatieveld 6 wordt het volgende doel geformuleerd: "*Mensen met een beperking krijgen een op de persoon toegesneden samenhangend pakket van voorzieningen ter beschikking om hun beperkingen te compenseren, waardoor wordt voorkomen dat zij in een sociaal isolement geraken.*" De gemeente wil hiervoor het zorgloket inrichten als centraal meld- en coördinatiepunt. Om het sociaal isolement tegen te gaan bij doelgroepen met een verhoogd risico wil de gemeente *outreaching* programma's aan bieden. De gemeente benoemt voor dit doel geen concrete effectindicatoren.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Wmo-beleidsplan, p.41, 74-78.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Ibidem.

## 1.4 / Voorbereiding op het beleidsplan 2012 – 2015

### 1.4a Evaluatie Wmo-beleidsplan 2008 – 2011

Hoewel het Wmo-beleidsplan jaarlijks geëvalueerd zou worden, is dit tot nu toe nog niet gedaan. In interviews wordt aangegeven dat het beleidsplan niet volledig is uitgewerkt en daarom onvoldoende aanknopingspunten bood voor de uitvoering. Jaarlijkse evaluaties zouden dan ook onvoldoende handvatten bieden voor de gemeente om te kunnen bepalen waar in de praktijk bijgestuurd moest worden. Ook ter voorbereiding op het nieuwe Wmo-beleidsplan wordt er niet geëvalueerd. In interviews wordt aangegeven dat de gemeente een procesplan heeft opgesteld voor de beleidsvorming van het Wmo-beleidsplan 2012-2015, maar dat dit plan niet voorzorg in de samenwerking met de gemeente Doetinchem (waartoe in een later stadium is besloten). Het procesplan is daarmee niet langer leidend. De beleidsvoorbereiding vindt nu vooral plaats in samenwerking met Doetinchem.

### 1.4b Nadruk op financiën en integraliteit in beleidsvoorbereiding door organisatie

Het Wmo-beleidsplan moet in 2011 herijkt worden voor de periode 2012 – 2015. In interviews wordt aangegeven dat de financiën een leidende factor zijn in de voorbereiding op het nieuwe beleid door de organisatie. In de interviews wordt ook aangegeven dat hier een spanningsveld ligt: hoe wordt er voor gezorgd dat er een realistische verhouding bestaat tussen inhoudelijke doelen en beschikbaar budget? Omdat de gemeente met prestatieveld 6 een financieel risico loopt (open einde regeling), zal dit prestatieveld in de nieuwe beleidsperiode nadrukkelijk de aandacht krijgen en zullen er belangrijke financiële afwegingen gemaakt moeten worden. In de interviews wordt aangegeven dat er na vier jaar Wmo nu ook meer aandacht kan worden besteed aan een integrale aanpak van het beleidsterrein. Te denken valt aan het inzetten van mantelzorg en vrijwilligerswerk om de toestroom naar formele zorg (individuele voorzieningen) te beperken. De borging van integraliteit in de uitvoering vergt volgens de geïnterviewden echter organisatorische capaciteit, die de gemeente momenteel onvoldoende heeft, maar in regionaal verband mogelijk kan opvangen. Mede om deze reden kijkt de gemeente naar mogelijkheden om de beleidsontwikkeling en –uitvoering regionaal op te pakken (zie paragraaf 2.3).

## 1.5 / Samenvatting

De gemeente Oude IJsselstreek heeft de eerste periode voldoende voorbereid. Er is een startnotitie opgesteld, er is sprake geweest van interactieve beleidsvorming met inbreng van raad, inwoners en organisaties. Dit heeft geresulteerd in het Beleidsplan 2008 - 2011 'Ieder zijn deel'. In het beleid zijn drie speerpunten geformuleerd: 1. ketensamenwerking; 2. minimeerbeleid en armoedebestrijding; 3. individualisering en sociaal isolement. Deze speerpunten raken alle negen prestatievelden van de Wmo, maar bieden geen heldere Wmo-brede beleidskaders/beleidsvisie. De rol van de gemeenteraad is voornamelijk reactief geweest. In de beleidsvoorbereiding heeft het college een aantal principe keuzes gemaakt die de raad ter informatie zijn voorgelegd. Zoals de keuze voor een 'smalle' invoering van de Wmo (focus op nieuwe taken) en de inzet op regionale samenwerking. De betekenis van deze keuzes komt overigens niet terug in het uiteindelijke Wmo-beleidsplan. Het plan getuigt van een stevig ambitieniveau en de regionale samenwerking is in het plan niet uitgewerkt.

De gemeente heeft het huidige beleidsplan niet geëvalueerd. De gemeente heeft het huidige beleidsplan niet geëvalueerd. In de aanloop naar het nieuwe beleidsplan is vooralsnog veel aandacht voor prestatieveld

6 en regionale samenwerking. In de ambtelijke reactie is aangegeven dat er ten aanzien van het nieuwe beleidsplan nog geen inhoudelijke en financiële keuzes zijn gemaakt.

## 2 Organisatie van de Wmo

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop de Wmo is georganiseerd binnen de gemeente en ten aanzien van de ketensamenwerking. De rekenkamercommissie gaat in op de samenwerking tussen de beleidsafdeling en de uitvoerende afdeling in de gemeente. Daarnaast kijkt zij naar de manier waarop de gemeente de samenwerking met maatschappelijke en professionele organisaties heeft georganiseerd.

### 2.1 / Gemeentelijke organisatie

De gemeentelijke organisatie is onderverdeeld in zeven afdelingen. De beleidsvoorbereiding is ondergebracht bij de afdeling Beleid. Binnen deze afdeling is de verantwoordelijkheid voor verschillende beleidsterreinen samengebracht, waaronder het beleid op het gebied van de drie prestatievelden die onderwerp zijn van dit onderzoek. In de uitvoering van prestatieveld 6 (individuele voorzieningen) speelt ook het Zorgloket een belangrijke rol. Aanvragen voor voorzieningen die onder de Wmo vallen worden door medewerkers van het Zorgloket afgehandeld. Het Zorgloket valt formeel onder verantwoordelijkheid van de afdeling Publiekszaken, maar van oktober 2009 tot juli 2011 onder de afdeling Beleid.

#### 2.1a Interne organisatie van beleid en uitvoering

##### Afdeling Beleid

De afdeling Beleid is verantwoordelijk voor de voorbereiding van het beleid op de verschillende terreinen die de Wmo bestrijkt. Verschillende onderwerpen van de Wmo, zoals leefbaarheid, vrijwilligerswerk, mantelzorg en jeugdbeleid zijn belegd bij verschillende beleidsmedewerkers. Per prestatieveld is er volgens geïnterviewden een verantwoordelijk beleidsmedewerker benoemd. Integraliteit van deze prestatievelden moet worden geborgd door de beleidsmedewerker Wmo (sinds mei 2011 vacant), door middel van aansturing door de eerste medewerker Maatschappelijke Ontwikkeling en Welzijn en het afdelingshoofd Beleid. In de interviews wordt echter ook aangegeven dat de prestatievelden (nog) onvoldoende integraal benaderd worden, in die zin dat het deelbeleid en de activiteiten separaat van elkaar worden ontwikkeld. Zoals in paragraaf 1.4 is beschreven, wordt de vorming van het nieuwe beleidsplan aangegrepen om de integrale benadering vorm te geven.

Twee keer per week vindt er een eerste medewerkers / teamleidersoverleg plaats waaraan de teamleiders Welzijn, onderwijs, grondzaken/recreatie/economie en ruimtelijke ordening deelnemen. Ook de teamleider van het Zorgloket participeert in dit overleg. Door middel van het overleg brengen de teamleiders elkaar op de hoogte van beoogde en lopende projecten. Op die manier is het voor de teamleiders Welzijn en Zorgloket mogelijk om elk project op 'Wmo-waarde' te toetsen en waar nodig Wmo-activiteiten in te zetten.

##### Het Zorgloket

Het Zorgloket bestond al voor de invoering van de Wmo in 2007 om invulling te geven aan de Wvg. Via het Zorgloket werden de aanvragen behandeld voor vervoersvoorzieningen, rolstoelen en woningaanpassingen. Het takenpakket van het Zorgloket is onder andere met de komst van de Wmo uitgebreid met:

- / Behandelen van aanvragen voor hulp bij het huishouden;
- / Uitvoering van regelingen in het kader van langdurigheidstoelage (Wet werk en Bijstand);
- / Regievoering voor thuisbegeleiding bij probleemgezinnen;
- / Bieden van administratieve hulp voor pgb alfa-gebruikers (HH1);

/ Bieden van alternatieve dagbestedingen voor ouderen.<sup>18</sup>

Het Zorgloket verzorgt eveneens parkeervoorzieningen voor gehandicapten (dit valt niet onder Wmo).<sup>19</sup> Het Zorgloket is verantwoordelijk voor de afhandeling van aanvragen voor de verschillende soorten voorzieningen en de indicatiestelling die bepaalt of en voor welke vorm van ondersteuning een cliënt in aanmerking komt. Afhankelijk van de aanvraag en het type ondersteuning is medische advisering van het CIZ ten aanzien van indicatiestelling nodig, dat bepaalt of iemand in aanmerking komt voor zorg.

In de eerste twee jaar van de Wmo (2007 en 2008) was er onvoldoende afstemming tussen beleid en uitvoering, zo blijkt uit de jaarverslagen van het Zorgloket en interviews. Het Wmo-beleidsplan is niet vertaald in een uitvoeringsplan, werkprocessen en een duidelijk omschreven opdracht voor het Zorgloket. Het Wmo-beleidsplan en de Wmo-verordening boden onvoldoende basis voor loketmedewerkers om invulling te geven aan hun werkzaamheden. De invulling van het takenpakket van het Zorgloket is in de praktijk gegroeid. In 2009 stelt de gemeente daarom een andere, tijdelijke teamleider voor het Zorgloket aan.<sup>20</sup> Deze teamleider werkt nauw samen met de beleidsmedewerker Wmo en de andere beleidsmedewerkers vanuit de afdeling RMO. De beleidsmedewerker Wmo en de uitvoering (Zorgloket) zijn tevens fysiek bij elkaar gebracht, wat de afstemming bevorderde.

Vanaf 2009 is gestart met het beschrijven en vastleggen van werkprocessen van het Zorgloket. De gemeente heeft in 2009 en 2010 gewerkt aan een nieuw klantvolgsysteem. In een interview met de ambtelijke organisatie is aangegeven dat het oorspronkelijke administratiesysteem niet goed toegerust was als klantvolgsysteem. Dit systeem is in de tweede helft van 2010 operationeel geworden. In de interviews met de Wmo-raad en de ketenpartners wordt aangegeven dat de gemeente vanaf 2009 een kwaliteitsslag heeft gemaakt in de organisatie: de communicatie met de gemeente wordt beter en er is meer continuïteit in de aanspreekpunten vanuit de organisatie. Ten tijde van het onderzoek is de continuïteit onder druk komen te staan door personele wisselingen binnen de gemeente en het feit dat de functie beleidsmedewerker Wmo na vertrek van deze functionaris sinds eind mei 2011 niet ingevuld is. Tegelijk wordt in interviews en documenten aangegeven dat de gemeente kampt met capaciteitsproblemen in kwantitatieve en kwalitatieve zin, om alle zaken goed aan te pakken. De gemeente komt er beperkt aan toe om gegevens te verzamelen voor monitoring en dit te vertalen in (bijstelling van het) beleid (zie paragraaf 4.1).

## 2.2 / Samenwerking met (keten)partners

### 2.2a Verschillende samenwerkingsverbanden

De gemeente Oude IJsselstreek werkt in verschillende verbanden met maatschappelijke en professionele organisaties samen, middels individuele subsidierelaties, cliëntenplatforms, gemeenschappelijke regelingen en aanbestedingsverbanden. Uit een digitale enquête van de rekenkamercommissie blijkt dat de meeste respondenten op het gebied van prestatievelden 1 en 4 op basis van een subsidierelatie samenwerken. Voor prestatieveld 6 is dat een (raam)overeenkomst voor de levering van voorzieningen (hulp bij het huishouden, vervoer en individuele voorzieningen). Ook blijkt dat er vaak meerdere soorten samenwerkingsverbanden tussen de gemeente en een partner bestaan. VIT (vrijwillige thuiszorg) werkt bijvoorbeeld op basis van een subsidiebeschikking en een raamovereenkomst samen met de gemeente. Ook kan er een convenant of contract tussen de gemeente en een partner zijn en wordt ook een bepaald project van de partner gefinancierd middels een subsidie.

---

<sup>18</sup> Jaarverslagen Zorgloket 2007 – 2009.

<sup>19</sup> GPK en GPP, gehandicaptenparkeerkaart en – plaats. Valt onder andere landelijke regelingen dan de WMO

<sup>20</sup> Jaarverslag Zorgloket 2009, p.4.

## Ketensamenwerking

Hoewel een speerpunt van de gemeente, is er op het gebied van prestatievelden 1, 4 en 6 geen specifieke ketensamenwerking opgezet (zie ook paragraaf 3.3). De gemeente onderhoudt voornamelijk bilaterale relaties. In de enquête geeft 65% van de partners aan, elkaar ook buiten de gemeente om op te zoeken voor overleg. In de digitale enquête geeft 15% van de respondenten aan de gemeente te informeren via ketenoverleg.<sup>21</sup> Dit ketenoverleg hoeft niet specifiek georganiseerd te zijn rondom de drie prestatievelden. Op andere gebieden, jeugd en maatschappelijke opvang, heeft de gemeente de ketensamenwerking wel invulling gegeven.<sup>22</sup> De kwaliteit van ketensamenwerking in brede zin wordt door organisaties eveneens kritisch beoordeeld. De meerderheid van de respondenten uit de digitale enquête beoordeelt de mate waarin de uitvoering van de Wmo tot effectieve en efficiënte ketensamenwerking leidt, als matig of onvoldoende. Daarbij tonen de professionele partners zich kritischer dan de lokale belangenverenigingen.<sup>23</sup> In de ambtelijke reactie is aangegeven dat de gemeente graag investeert in de ketensamenwerking, maar aanloopt tegen de organisatiebelangen van de individuele organisaties.

## Wmo-adviesraad

De Wmo-raad is in 2006 middels een verordening ingesteld om gevraagd en ongevraagd advies aan het college te geven ten aanzien van de Wmo. In de samenstelling van de Wmo-raad heeft de gemeente gepoogd alle prestatievelden te laten vertegenwoordigen. De gemeente heeft verschillende organisaties uit een achterban benaderd om gezamenlijk te bepalen wie namens de betreffende achterban zitting ging nemen in de Wmo-raad, zoals charitatieve organisaties, ouderen- en cliëntenorganisaties en dorpsbelangenverenigingen. In 2011 zijn er veertien Wmo-raadsleden, er zijn dus meer leden dan prestatievelden. Dat was bij de vaststelling van de verordening op de Wmo-raad een bewuste keuze. Er is volgens de Wmo-raad onvoldoende, continue (ambtelijke) ondersteuning voor een dergelijke grote groep. De uitvoering van de taak van de Wmo-raad komt hiermee onder druk te staan.

De Wmo-raad komt maandelijks bijeen. De agenda wordt van tevoren bepaald in het agendaoverleg van de voorzitter en de secretaris van de Wmo-raad en de contactambtenaar en ambtelijke secretaris van de gemeente. De afgelopen jaren was de beleidsmedewerker Wmo van de gemeente aanwezig als toehoorder en om de Wmo-raad te informeren over actuele ontwikkelingen in de beleidsvorming en de organisatie van de Wmo.

In cliënttevredenheidsonderzoeken is de vraag gesteld of cliënten wel eens hebben gehoord van de Wmo-raad en of zij in contact wilden komen met dit adviesorgaan. Veertig mensen hebben aangegeven dit te willen. De Wmo-raad heeft een avond georganiseerd voor deze mensen om hen te informeren over de functie van de Wmo-raad en vragen te beantwoorden, bijvoorbeeld over de (toegankelijkheid van de) voorzieningen van de gemeente. De Wmo-raad treedt ook op andere manieren naar buiten; door een regionaal voorzittersoverleg voor Wmo-raden en door bijeenkomsten van zorgaanbieders te bezoeken.

---

<sup>21</sup> Dit zijn vier respondenten werkzaam op het gebied van leefbaarheid, mantelzorg en individuele voorzieningen.

<sup>22</sup> Wmo-beleidsplan, p.64-66.

<sup>23</sup> Score:Voldoende 32%; Matig 32; Onvoldoende 8%; Weet ik niet 28%

## 2.2b Afspraken met externe partners

### Afspraken met dorpsverenigingen en wijkraden

Volgens geïnterviewden valt de uitwerking van het thema leefbaarheid in het gemeentelijk beleid niet één op één samen met de betekenis van prestatieveld 1. Leefbaarheid heeft betrekking op alle aspecten in de samenleving en gaat daarmee verder dan 'het Wmo-deel' (de behoefte aan zorg en ondersteuning en de mogelijkheden om mee te doen in de samenleving). Het bestrijkt het totale gebied van gemeentelijke taken en dienstverlening. De gemeente Oude IJsselstreek kent een groot aantal dorps- en wijkorganisaties die in dit kader (gespreks)partner zijn van de gemeente. De organisaties zijn onderling sterk verschillend; in het aantal betrokken bewoners, in de omvang en het aantal activiteiten en in de cultuur. Bepaalde wijken in Ulft en Gendingen hebben bijvoorbeeld te maken met stedelijke problematiek (overlast, vandalisme). Daarnaast kent de gemeente een groot landelijk gebied met veel kernen. Daar spelen weer andere vraagstukken en behoeften (sociaal isolement, armoede).

De gemeente heeft met veertien dorpsverenigingen en één wijkraad een convenant gesloten. Het eerste convenant betrof de periode 1-1-2005 tot 1-1-2011. Voor 2011 en 2012 is een nieuw convenant afgesloten. Het convenant regelt wat gemeente en dorpsraden van elkaar verwachten.<sup>24</sup> De dorpsvereniging streeft naar maximale representativiteit, beide partijen wijzen een vast contactpersoon aan, de verantwoordelijk portefeuillehouder voert jaarlijks overleg met het bestuur van iedere dorpsvereniging en de gemeente stelt een subsidie voor instandhouding beschikbaar (geen activiteitenbudget).

### Afspraken met maatschappelijke organisaties

De gemeente heeft met verschillende maatschappelijke organisaties afspraken gemaakt over hun inzet ten behoeve van de Wmo. Deze afspraken zijn voornamelijk vastgelegd in prestatiecontracten en subsidiebeschikkingen die de gemeente voor de individuele partners heeft opgesteld.

De gemeente heeft onder meer subsidierelaties met Fidessa (welzijn), VIT Oost Gelderland (Vrijwillige Intensieve Thuiszorg en Mantelzorgondersteuning), GGNet Preventie Oost-Gelderland (Geestelijke gezondheidszorg), Buddyzorg Midden-Gelderland (Buddyzorg voor mensen met ernstige aandoening), Stichting Ziezo (Zelfhulp bij eetstoornissen). Het wisselt per partner in hoeverre de gemeente zelf prestatie- en financieringsafspraken heeft gemaakt of dat dit in regionaal verband (gemeenten Achterhoek) is gebeurd. In de subsidiebeschikkingen heeft de gemeente aangegeven welke bijdrage zij van de betreffende organisatie verwacht voor lokaal en regionaal beleid, zoals het actief meedenken over beleid en het ontwikkelen van een regionale sociale kaart. Daarnaast geeft de gemeente aan welke verantwoordingsinformatie zij verwacht (zoals prestatiegegevens, cijfers over aantal vrijwilligers en aantal deelnemers aan activiteiten).<sup>25</sup> In interviews wordt aangegeven dat de gemeente nog een slag te maken heeft in het opstellen van prestatieafspraken bij het verstrekken van subsidies. Met één van de geïnterviewde partners is hier inmiddels een begin mee gemaakt.

---

<sup>24</sup> Convenant gemeente – belangenverenigingen 2011-2013, 2011. Vervolg op convenant 2005-2010.

<sup>25</sup> Subsidiebeschikkingen 2010 gericht aan de genoemde organisaties.

## Afspraken met aanbieders van thuiszorg, hulpmiddelen en bureau Huishoudelijke Hulp

Voor de hulp bij het huishouden heeft de gemeente Oude IJsselstreek samen met de andere gemeenten in de Achterhoek in 2009 een aanbestedingsprocedure gevolgd. Met de aanbestedingsprocedure zijn vijf **vier** aanbieders van ondersteunende zorg geselecteerd. De aanbesteding heeft aanzienlijke gevolgen gehad voor het marktaandeel van de verschillende aanbieders. In de gemeente Oude IJsselstreek zijn Sensire en Azora vanouds de grootste zorgaanbieders. De grootste zorgaanbieder in de gemeente Oude IJsselstreek (Sensire) schreef zich in oktober 2009 in voor 20% van het quotum van wat zij de jaren daarvoor had geleverd. De lagere inschrijving had te maken met een wetswijziging per 1 januari 2010. Vanaf dat moment was het voor aanbieders in de zorg niet meer mogelijk om met alfahulpen te werken wanneer zorg in natura was toegewezen. Dit hield in dat per 1 januari 2010 de alfahulpen moesten kiezen of zij in dienst traden bij een thuiszorgorganisatie of dat zij als zelfstandige alfahulp verder gingen.<sup>26</sup> De gemeente verwachtte dat veel alfahulpen de overstap om in dienst te treden naar een thuiszorgorganisatie niet zouden maken. Een belangrijke reden hiervoor was dat de thuiszorgorganisaties niet hetzelfde netto loon konden bieden. De zorg van de gemeente was dat veel cliënten van de gemeente als gevolg van de wetswijziging maanden zonder huishoudelijke hulp zouden zitten. De gemeente wilde dit risico niet nemen en heeft middels een eigen alfahulploket (bureau huishoudelijke hulp) maatregelen getroffen zodat veel alfahulpen binnen de zorg zouden blijven.<sup>27</sup> Het bureau huishoudelijke zorg levert volgens de gemeente een besparing op van tien euro per zorguur. In 2010 heeft de gemeente Aalten besloten om deel te nemen in het bureau. Eind 2010 is een evaluatie gemaakt van het bureau huishoudelijke hulp. Na deze evaluatie heeft de gemeente Oost Gelrein 2011 eveneens besloten om deel te nemen aan het bureau.

De aanbesteding volgt op een eerdere aanbesteding van de gezamenlijke gemeenten voor de jaren 2007 en 2008, met de mogelijkheid tot jaarlijkse verlenging tot en met 2010. De gemeente geeft in de jaarverslagen aan zorg te hebben over de personele en financiële continuïteit van de zorgaanbieders, mede in het licht van de hierboven beschreven verandering in landelijke regelgeving. In juni 2008 kondigde de gemeente aan de overeenkomst per 1-1-2009 op te zeggen.<sup>28</sup> In een reactie geeft de grootste zorgaanbieder aan dat de gemeente met de vastgelegde afspraken de aanbieders te weinig ruimte geeft om problemen in de bedrijfsvoering op een voor hun verantwoorde wijze aan te pakken en verzoekt de gemeente om afspraken te maken over een overgangsregeling.<sup>29</sup>

In 2008 hebben de acht gemeenten in de Achterhoek een gezamenlijke aanbesteding gedaan voor het leveren van fysieke hulpmiddelen. De aanbesteding was mede ingegeven door onvrede over de kwaliteit van de dienstverlening van de aanbieder die tot dan toe hulpmiddelen leverde. Per 1 oktober 2008 hebben gemeenten een contract gesloten met HartingBank.<sup>30</sup>

De afspraken die de gemeente met deze partners heeft, zijn volgens geïnterviewden voornamelijk gericht op de bedrijfsvoering en de levering van producten en diensten. Ook zijn er afspraken gemaakt over de kwaliteit van de dienstverlening. In de aanbesteding zijn er geen afspraken gemaakt over (inhoudelijke)

---

<sup>26</sup> Bronnen: Jaarverslagen Zorgloket 2007- 2010, gemeente Oude IJsselstreek.

<sup>27</sup> Onderzoekers is niet bekend hoe dit bureau zich tot de gemeente verhoudt. De gemeente faciliteert dit. Of de gemeente hier organisatorisch/juridisch mee verbonden is niet duidelijk. Gemeente faciliteert hiermee ook de uitvoering.

<sup>28</sup> Brief gemeente Oude IJsselstreek aan zorgaanbieder, 26 juni 2008.

<sup>29</sup> Brief zorgaanbieder aan de gemeente, 4 juli 2008.

<sup>30</sup> Jaarverslag Zorgloket 2008, gemeente Oude IJsselstreek.

informatievoorziening en verantwoording specifiek aan de gemeente. De gemeente ontvangt wel jaarverslagen van de partners, maar deze zijn niet toegespitst op de gemeente. Vooral ten aanzien van verantwoording mist de gemeente cijfermateriaal dat inzicht geeft in bijvoorbeeld het type cliënt en de doorstroom van cliënten. De gemeente is sinds 2010 zelf gestart met een klantvolgsysteem en zodra deze gevuld is, moet zij zelf de benodigde gegevens kunnen verzamelen (zie ook paragraaf 4.1).

## 2.3 / Regionale samenwerking

De gemeente geeft aan verder te willen investeren in regionale samenwerking tussen de acht gemeenten die samen de regio Achterhoek vormen. De wens tot intensivering van de samenwerking heeft in principe betrekking op alle gemeentelijke taakvelden, dus breder dan alleen de Wmo. De gemeente Oude IJsselstreek streeft ernaar om zoveel mogelijk zaken regionaal op te pakken. Regionale samenwerking wordt als een logische ontwikkeling gezien, aangezien de belangrijkste partners (thuiszorg, welzijnsorganisatie en GGD) ook op regionaal niveau opereren. In interviews is aangegeven dat opschaling tot een verbetering moet leiden in de beleidsvorming en de uitvoering, ondermeer vanwege de in paragraaf 2.1 aangegeven capaciteitsproblemen in de gemeentelijke organisatie.

Voorbeelden van regionale samenwerking in het licht van de Wmo zijn hieronder beschreven:

### 2.3a Samenwerking op bestuurlijk en beleidsniveau

- / De gemeente heeft in de periode van dit onderzoek het besluit genomen om het Wmo-beleid voor de komende periode te ontwikkelen samen met de gemeente Doetinchem. Dit was begin 2011 nog niet voorzien. Andere gemeenten zijn uitgenodigd om aan te sluiten bij de gezamenlijke beleidsvorming. De afspraken over deze gezamenlijke aanpak moeten nog worden gemaakt;
- / Als gevolg van een wijziging in de financieringssystematiek voor de Wmo is de gemeente Oude IJsselstreek een nadeelgemeente. Dit geldt voor de gehele regio. De Achterhoekse gemeenten hebben gezamenlijk aandacht gevraagd bij het rijk voor hun financiële positie. Volgens de productbegroting 2010 is er zicht op een structurele oplossing;<sup>31</sup>
- / De acht gemeenten participeren via de Regio Achterhoek (een gemeenschappelijke regeling van de acht gemeenten) in de coöperatie Achterhoek. Dit is een samenwerkingsverband van 'drie O's': overheden, ondernemers en organisaties. Er is een agenda 2020 opgesteld die wordt uitgewerkt in vier werkplaatsen: Innovatieve economie, Slim & snel verbinden, Vitale leefomgeving en Natuur & landschap. De Wmo kan hierin een plek krijgen onder de vlag van de Vitale leefomgeving. De feitelijke betekenis zal nog nader moeten worden uitgewerkt. In juni 2011 is een concept-convenant opgesteld om de samenwerking tussen de verschillende type organisaties te bekrachtigen.<sup>32</sup>

### 2.3b Samenwerking op organisatorisch gebied

- / De gemeente onderzoekt samen met Doetinchem de mogelijkheid om zelf indicatieadviseurs in te zetten (in plaats van inkoop van indicaties bij het CIZ)<sup>33</sup>;

---

<sup>31</sup> Productbegroting 2010 – 2013, Programma 1, gemeente Oude IJsselstreek.

<sup>32</sup> Concept-convenant Achterhoek Agenda 2020, juni 2011.

<sup>33</sup> Het betreft een onderzoek naar de mogelijkheden om meer kennis op te doen op ergo-gebied dat wel in Doetinchem aanwezig is, maar nog niet in Oude IJsselstreek.

- / Het bemiddelingsbureau Hulp bij Huishouden (Alfabureau) dat de gemeente Oude IJsselstreek eind 2009 heeft opgezet is sinds 2010 een samenwerking met de gemeenten Aalten en Oost-Gelre;<sup>34</sup>
- / Huishoudelijke verzorging en hulpmiddelen is gezamenlijk aanbesteed door de regio Achterhoek;
- / De organisatie van OGGZ (Openbare Geestelijke Gezondheidszorg) is gezamenlijk opgezet voor regio Achterhoek met Doetinchem als centrumgemeente. Deze afspraken hebben betrekking op de prestatievelden 7, 8 en 9.

Ambtenaren en bestuurders van de gemeenten in de Achterhoek ontmoeten elkaar periodiek en bespreken de verdere mogelijkheden tot samenwerking ten aanzien van de Wmo. Er liggen (nog) geen overkoepelende afspraken over samenwerking aan ten grondslag. Deze moeten een plek krijgen in de gemeenschappelijke regeling.

## 2.4 / Samenvatting

Het vormgeven van de organisatie van de taken die voortvloeien uit de Wmo kan worden getypeerd als een zoekproces.<sup>35</sup> De gemeente heeft in de loop van de jaren verbeteringen in doorgevoerd. Vanaf 2009 is de samenhang tussen beleid en uitvoering verbeterd en er zijn verschillende maatregelen genomen om de uitvoering door het Zorgloket te borgen. Vanaf de tweede helft van 2010 is een toegerust klantvolgsysteem in gebruik genomen. Deze maatregelen zijn werkende weg genomen. Het beleidsplan is niet vertaald in een duidelijk uitvoeringsplan. Tegelijk blijft de organisatie kwetsbaar; dit uit zich in discontinuïteit en in beperkte beschikbare ambtelijke capaciteit in kwantitatieve en kwalitatieve zin.

Samenwerking met de maatschappelijke partners (professionele en vrijwilligersorganisaties) krijgt op verschillende manieren gestalte, door afspraken gekoppeld aan subsidieafspraken, convenanten en aanbestedingsovereenkomsten. In de subsidierelaties met de grootste ontvangers is sprake van een geleidelijke ontwikkeling om prestatieafspraken explicieter te maken. Het organiseren van ketensamenwerking (een van de drie speerpunten uit het beleidsplan) is niet voldoende gerealiseerd. De nadruk ligt op het maken van bilaterale afspraken tussen gemeente en instelling. Maatschappelijke partners zijn op dit punt kritisch over wat de gemeente heeft bereikt. De gemeentelijke organisatie ervaart de belangen van de individuele organisaties echter als een belemmering, die door de organisaties weggenomen zou moeten worden.

De gemeente heeft veel tijd en energie gestoken in de organisatie van prestatieveld 6 (verstrekking van individuele voorzieningen). Zowel voor huishoudelijke hulp als materiële voorzieningen heeft de gemeente halverwege de beleidsperiode een nieuwe aanbesteding uitgevoerd, in regionaal verband van de Achterhoekse gemeenten. Daar ligt een combinatie van redenen aan ten grondslag, zoals veranderingen in landelijke regelgeving en het beschikbare budget. De veranderingen in regelgeving zijn aanleiding voor de gemeente om het Bureau Huishoudelijke Hulp op te richten.

De gemeente betreft de Wmo-raad voor gevraagd en ongevraagd advies. De gemeente voorziet in facilitaire ondersteuning van de Wmo-raad en heeft frequent contact met de Wmo-raad. De Wmo-raad heeft in de afgelopen beleidsperiode echter met veel verschillende ambtenaren te maken gehad, vanwege het verloop in personeel. Afspraken die de Wmo-raad met de gemeente had gemaakt, gingen dan soms verloren of vragen van de Wmo-raad bleven (te lang) onbeantwoord.

<sup>34</sup> Bron: jaarverslag Zorgloket 2010, gemeente Oude IJsselstreek.

<sup>35</sup> Daar is de gemeente Oude IJsselstreek niet uniek in. De invoering van de wet heeft in de meeste gemeenten voor organisatorische en financiële uitdagingen gezorgd.

## 3 Regie op samenwerking

In het volgende hoofdstuk kijkt de rekenkamercommissie naar de voorwaarden die gemeente schept om regie te houden op de inhoud van de Wmo, de politiek-bestuurlijke omgeving en de uitvoering van de Wmo.

### 3.1 / Gemeentelijke visie op regie

#### 3.1a Keuze voor regie

In de verschillende beleidsdocumenten ten aanzien van de Wmo, omschrijft de gemeente Oude IJsselstreek een regierol voor zichzelf. In de startnotitie uit 2005 omschrijft de gemeente wat zij onder het voeren van regie op de Wmo verstaat. Hierbij volgt de gemeente de lijn die door het rijk is uitgezet: 'initiatief nemen en partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid'. Binnen de Wmo betekent regie voor de gemeente:

- / de activiteiten van de verschillende actoren op elkaar afstemmen (gemeente, zorgaanbieders, welzijnsstichtingen, woningcorporaties, zorgverzekeraars, leveranciers en burgers);
- / zorgen voor integraal beleid;
- / ontwikkelingen signaleren en samenbrengen;
- / gemeentelijke doelen nastreven;
- / de actoren aanspreken over gemaakte afspraken.<sup>36</sup>

Dat de regie bij de gemeente ligt, wordt ook meerdere malen uitgesproken tijdens de invoering van de Wmo (in commissie MOW en raad). De uitwerking van de regie rol zou vorm moeten krijgen in de uitwerking van de ketensamenwerking, een speerpunt van het Wmo-beleid. In het Wmo-beleidsplan is een voorzet gedaan voor de wijze waarop ketenregie ingevuld dient te worden op drie niveaus:

- / Uitvoerend niveau: afspraken over dienstverlening en taakverdeling tussen ketenpartners en cliënt, tussen ketenpartners onderling en tussen ketenpartners en gemeente;
- / Instellingenniveau: de regie is in handen van de actieve woon-, zorg- of welzijnaanbieder. De ketenregisseur bevordert de professionalisering (denken vanuit gemeenschappelijk maatschappelijke opgave);
- / Beleidsmatig of bestuurlijk niveau: de overheid of een zorgverzekeraar is regievoerder. Zij scheppen de voorwaarden voor ketensamenwerking en faciliteren deze. Daarnaast activeren en verbinden zij de partners.<sup>37</sup>

Het is niet duidelijk of deze niveaus door de gemeente zelf zijn bedacht. Wel beschrijft de gemeente een stappenplan om tot de invulling van deze ketenregie te komen. Daarvoor moeten onder andere de doelgroepen, klantprofielen, behoeften en het aanbod in kaart worden gebracht. Daarna moeten de partners bij elkaar worden gebracht, moet er een visie op maatschappelijke ondersteuning komen en moet de ketensamenwerking hierop worden ingericht. Uit de interviews blijkt dat het stappenplan niet is geoperationaliseerd. De maatschappelijke partners geven dit in een bijeenkomst ook aan.

#### 3.1b Verschillende rollen

Uit de beleidsdocumenten blijkt dat de gemeente verschillende rollen op verschillende niveaus voor zichzelf ziet weggelegd. In ieder geval ziet de gemeente zichzelf als regisseur tijdens de beleidsvorming. In de nota

---

<sup>36</sup> Startnotitie 2005, p.5.

<sup>37</sup> Wmo-beleidsplan, p.45.

Welzijn omschrijft de gemeente haar rol eerder als ondersteuner en verbinder. Voor het thema leefbaarheid is zij vooral facilitator van initiatieven van burgers.<sup>38</sup> De interne rolverdeling tussen organisatie, college en raad is niet bepaald in de beleidsdocumenten. Uit de interviews blijkt dat vooral de raad zoekende is naar zijn rol. Dat blijkt bijvoorbeeld uit motie van november 2010, waarin de raad aangeeft zijn kaderstellende rol actiever invulling wil geven.

## 3.2 / Politiek-bestuurlijke regie

### 3.2a Rol van de raad

#### Kaderstelling

De geïnterviewden schetsen dat de raad nog lijkt te zoeken naar zijn kaderstellende rol. Bij het opstellen van het Wmo-beleidsplan 2008 – 2011 heeft de raad in het voortraject vooral een rol gespeeld als toehoorder bij interactieve sessies met het werkveld en cliënten en bij de vaststelling van het beleid. De raad heeft zich in deze periode met name reactief opgesteld. De behoefte om zich actiever op te stellen is inmiddels toegenomen. Op 4 november 2010 dient de raad een motie “sociale kerntaak gemeente” in. De raad merkt hierin op dat de gemeente onvoldoende in kaart heeft gebracht wat haar sociale kerntaken zijn en dat de focus anders gelegd zou moeten worden.<sup>39</sup> In de motie verwoordt de raad dat ‘meer met minder’ gerealiseerd kan worden door:

- / Burgers en het bedrijfsleven aan de voorkant te betrekken bij het beleid;
- / Het beleid op een andere manier in te richten;
- / Preventief te werken.

De raad wil hier zelf een actieve rol in spelen en richt een werkgroep op. Deze werkgroep richt zich op het stellen van prioriteiten en kaders ten aanzien van sociale kerntaken. De werkgroep is mede opgezet om actief betrokken te zijn bij de ontwikkeling van het nieuwe Wmo-beleid. De raad wil vanaf het begin van het beleidsvormingsproces betrokken zijn, om in staat te zijn goede kaders te formuleren, op het moment dat het vaststellen van het nieuwe beleid aan de orde is. De werkgroep is inmiddels omgedoopt in een klankbordgroep van de portefeuillehouder. De klankbordgroep en de portefeuillehouder hebben daartoe spelregels afgesproken. Het doel is om de consequenties van het voorgenomen beleid te toetsen aan de hand van toetsvragen die de klankbordgroep heeft geformuleerd. De klankbordgroep zal deelnemen aan gesprekstafels die gericht zijn op beleidsontwikkeling (met cliënten en aanbieders). De raadsleden willen dan vooral luisteren wat er speelt. De rol die de raad zichzelf toebedeelt is vooral gericht op de kaderstelling en het vaststellen van het beleid. De klankbordgroep heeft (nog) niet bepaald of zij ook een rol wil spelen in de uitvoeringsfase van het beleid. De werkwijze met de klankbordgroep is eerder incidenteel toegepast bij grote projecten in de gemeente. Daarnaast fungeert een andere groep vanuit de raad als klankbordgroep bij vraagstukken op het gebied van accommodatiebeleid. De werkwijze is opgepakt omdat de raad de ervaring heeft dat het vaak moeite kost om actief kaders te stellen. Op deze manier wil de raad meer het initiatief naar zich toe trekken. Daarnaast leeft bij de raad het idee dat uitvoering van de Wmo binnen de muren van het gemeentehuis blijft, in die zin dat het vooral een aangelegenheid is van college en organisatie. De klankbordgroep wil nadrukkelijk naar buiten treden. De klankbordgroep richt zich met name op het thema leefbaarheid. Daarbij draait het om de vraag wat de gemeente concreet kan doen, samen met partners, om algemene doelen als het vergroten van zelfredzaamheid, participatie en voorkomen van isolement te

---

<sup>38</sup> Notitie Welzijn “Vrij spel binnen de lijnen”, p.11-13.

<sup>39</sup> Motie “sociale kerntaak gemeente” (4 november 2010). De focus ligt volgens de raad op de eerlijke verdeling van materie, maar zou moeten liggen op de effectiviteit van het beleid op het welzijn en de leefbaarheid.

operationaliseren en te vertalen in acties. De raad wil nagaan in hoeverre de druk op voorzieningen kan worden verminderd door te investeren in leefbaarheid.

### Sturing en controle

De raad heeft tot nu toe onvoldoende zicht op de resultaten van het beleid, zo geven raadsleden aan. Daarnaast missen zij een koppeling tussen de financiële en inhoudelijke resultaten. De oorzaak hiervan ligt volgens hen in de breedte van het beleidsterrein, maar ook in een gebrek aan informatievoorziening door het college. De raad ontvangt wel informatie over afzonderlijke prestaties, maar moet zelf de koppeling maken met het Wmo-beleid. Sturing en controle op maatschappelijk rendement is hierdoor onvoldoende mogelijk. Omdat de raad weinig (integrale) informatie ontvangt over de Wmo, is de indruk ontstaan dat de gemeente onvoldoende in staat is te controleren op de uitvoering door partners en de gemeente zelf.

In interviews wordt aangegeven dat de raad ook niet altijd de juiste informatie weet te vragen. Zo stelt hij vragen over de uitvoering, waar dat volgens de geïnterviewden niet direct een taak is van de raad. De raadsleden geven zelf aan het moeilijk te vinden alle ontwikkelingen ten aanzien van de Wmo te volgen en daarin afhankelijk te zijn van de expertise bij de organisatie en de actieve informatieplicht van het college.

### 3.2b Rol van het college

#### Regie op integraliteit in beleid en uitvoering

Bestuurlijk is de Wmo bij twee portefeuillehouders belegd: één voor de integrale Wmo, het Zorgloket, de kernen en wijkraden en Werk en Inkomen en één voor jeugd- en jongeren, ouderen, prestatievelen 7, 8 en 9 en volksgezondheid. De verdeling van portefeuilles vergt meer afstemming tussen organisatie en college (onder andere om de integraliteit van de Wmo te borgen).

In het borgen van de integraliteit ziet 43% van de respondenten van de digitale enquête nog verbetermogelijkheden. De bestuurlijke regie hiervoor wordt tot nu toe onvoldoende ingevuld door de gemeente. De partners omschrijven de rol van de gemeente dan ook als financier en partner in de uitvoering, eerder dan regisseur. Volgens de partners is het uitwerken van de regierol wel van belang. De gemeente draagt in veel opzichten immers de eindverantwoordelijkheid. Belangrijker is dat de gemeente als enige in staat is om partijen bij elkaar te krijgen en te voorkomen dat de uitvoering van de Wmo een 'Poolse landdag' wordt. Daarbij moet de gemeente niet alleen instrumenten voor de ketensamenwerking faciliteren, maar ook de resultaten van de samenwerking benoemen. De gemeente heeft haar partners daar wel hard bij nodig, zo wordt in de ambtelijke reactie aangegeven.

De partners geven aan dat, op het terrein van de jeugd, de ketensamenwerking wel goed is georganiseerd en resultaten oplevert. In de enquête geeft 65% van de respondenten desondanks aan tevreden te zijn met de huidige rol van de gemeente, 19% is ontevreden en 4% is zeer ontevreden.

Het ontbreekt aan een visie op maatschappelijke ondersteuning. In het Wmo-beleidsplan is het creëren van een dergelijke visie benoemd als één van de stappen in ketenregie:

"In het verlengde van de strategische keuzes van de gemeente gaat zij samen met de belangrijkste partners een visie en een gezamenlijk doel formuleren. Een hulpmiddel hierbij is het overzicht van leefgebieden en klantprofielen. Hierin kan rondom de speerpunten 'armoedebestrijding' en 'sociaal isolement' worden ingevuld hoe groot de ondersteuningsbehoefte aan de orde is (bijna altijd, vaak of soms). Die visie vormt vervolgens voor alle betrokken partijen het referentiekader waarbinnen gewerkt

wordt. In die visie wordt ook geregeld hoe afgestemd wordt met aanbieders in andere sectoren zoals de AWBZ of informele zorg, tenzij deze deel uitmaken van de kernpartners.”<sup>40</sup>

De gemeente is voornemens binnen het nieuwe Wmo-beleidsplan te formuleren welke doelgroepen, individuen en organisaties ondersteund moeten worden. Tevens moeten de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente, de samenleving en de individuele burgers omschreven worden.

Aan het creëren van een visie is geen uitwerking gegeven door raad of college. Een gemeenschappelijke visie op de inhoud van maatschappelijke ondersteuning moet volgens de partners het vertrekpunt zijn voor integraal beleid en uitvoering en de uitwerking van heldere beleidsuitgangspunten. Bij de beleidsvorming 2012 – 2015 worden de partners vooralsnog niet betrokken, zo wordt door de partners aangegeven. In 2010 heeft de gemeente aangekondigd te starten met de beleidsontwikkeling en daar is het bij gebleven. De meeste partners die aanwezig zijn bij de bijeenkomst hebben uit de krant moeten vernemen dat de gemeente gaat samenwerken met Doetinchem. Het procesplan voor het nieuwe beleid heeft echter wel stappen opgenomen met ruimte voor participatie.

### Sturing op outcome

Hoewel de geïnterviewde ambtenaren in interviews aangeven dat het college soms geneigd is meer te sturen op inhoud en minder op basis van het beschikbare budget, geven partners aan dat de gemeente teveel op budget stuurt. De partners hebben begrip voor de noodzaak tot bezuinigingen, maar zonder inhoudelijk onderbouwd beleid, wordt er enkel een budgettaire overweging gemaakt. Ook de wil inhoudelijke keuzes te maken, maar deze moeten wel binnen het financiële plaatje passen. Uit de documentanalyse en de interviews blijkt dat het college onvoldoende cijfermateriaal heeft om op outcome te kunnen sturen. De gemeente heeft de verschillende (toekomstige) doelgroepen onvoldoende in kaart gebracht en heeft daarnaast onvoldoende zicht op de resultaten van het huidige beleid voor specifieke doelgroepen. De partners geven aan dat deze cijfers bij hen wel voorhanden zijn, maar dat de gemeente hier niet om vraagt. Sturing en controle vindt daarom nu vooral plaats op output. Het college richt hier ook de sturingsinformatie voor de raad op in.

## 3.3 / Regie in de uitvoering

### 3.3a Interne organisatie

Regie op de integraal beleid wordt in de eigen organisatie geborgd door de teamleider Welzijn en het Afdelingshoofd Beleid. Uitvoering wordt in de eigen organisatie geborgd door de teamleider Zorgloket en het afdelingshoofd Beleid en de verschillende overleggen tussen teamleiders en op regionaal niveau. Tijdens het onderzoek komt nadrukkelijk het beeld naar voren dat de gemeente kampt met een capaciteitsprobleem. Dit geeft spanning op zowel het strategisch als het uitvoerende niveau. De gemeente lijkt tot nu toe onvoldoende in staat om vooruit te kijken en te anticiperen op ontwikkelingen (inhoudelijk en financieel). In interviews wordt aangegeven dat de gemeente reageert wanneer incidenten of probleemvermoedens zich voordoen. Daarin slaagt zij tot nu toe gelukkig wel. Te denken valt aan de transitie van alfahulpen. Het ontbreken van een (middel)lange termijnvisie, gebaseerd op cijfermateriaal, heeft er echter toe geleid dat de gemeente minimaal kan sturen en controleren op haar Wmo-beleid.

---

<sup>40</sup> Wmo-beleidsplan, p.46-47.

### 3.4a Focus op individuele ketenpartner

Zoals in de voorgaande paragraaf al duidelijk werd, is een formele ketensamenwerking op integraal Wmo-gebied niet opgezet.<sup>41</sup> De gemeente maakt op individueel niveau afspraken. Dit gebeurt onder andere middels de subsidierelaties die de gemeente met de individuele partners heeft. Er bestaan niet op alle terreinen van de Wmo afspraken op ketenniveau. De beslissingen over de uitvoering worden met name door de gemeente zelf gemaakt. Partners worden hier nog onvoldoende in betrokken. Regie zit volgens de partners ook in het vertrouwen wat de gemeente durft te hebben in de professionaliteit van de partners. Daar lijkt nu geen sprake van te zijn. De besluitvorming gebeurde in de afgelopen jaren binnen de vier muren van het gemeentehuis en partners worden met name geïnformeerd, in plaats van geraadpleegd. Volgens hen vormen de bezuinigingen en het groter wordende takenpakket juist een aanleiding om nog meer samenwerking te zoeken in beleidsvorming- en uitvoering.

## 3.4 / Samenvatting

In de beleidsdocumenten ziet de gemeente voor zichzelf een regierol weggelegd. Het realiseren van een ketensamenwerking is één van de drie speerpunten in het Wmo-beleidsplan 2008-2011. De visie van de gemeente op de Wmo en de rol van de gemeente als regisseur is niet uitgewerkt. Het speerpunt ketensamenwerking is beperkt gerealiseerd, aan de acties uit het beleidsplan is geen structurele invulling gegeven. Ketensamenwerking is wel georganiseerd voor enkele andere prestatievelden van de Wmo, bijvoorbeeld voor jeugdbeleid en maatschappelijke opvang (geestelijke gezondheidszorg). Bij de rol als regisseur is niet uitgewerkt wat dit inhoudt: wie doet dan wat en wanneer? Is de gemeente verantwoordelijk voor een proces (partijen bij elkaar brengen) of ook het resultaat van dat proces (wat levert het op?)

In het verlengde van hoofdstuk 1 is geconstateerd dat de raad in de eerste beleidsperiode een passieve, reagerende rol heeft. De raad heeft in de nieuwe beleidsperiode het initiatief meer naar zich toe getrokken, door actief bij de ontwikkeling van beleid betrokken te willen zijn middels een klankbordgroep. Dit is een positieve ontwikkeling. De raad heeft weinig zicht op resultaten van het beleid. Het ontbreekt de raad aan inzicht in de realisatie van doelen. Ook is er geen integraal overzicht over de breedte van de Wmo.

Het college is niet in staat om te sturen op realisatie van inhoudelijke doelen, ook omdat specifieke sturingsinformatie ontbreekt. Sturing en controle vindt vooral plaats op het niveau van output (zoals geleverde prestaties voor prestatieveld 6) en op basis van beschikbaar budget, onvoldoende op het niveau van outcome (beoogde maatschappelijke effecten). In de praktijk lijkt het college vooral te reageren op ontwikkelingen (nieuwe regelgeving, dreigende tekorten). Het ontbreken van een uitgewerkte visie speelt hierin mee.

---

<sup>41</sup> De rekenkamercommissie bedoelt een ketensamenwerking die is geformaliseerd op papier, waarin de taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld over de gemeente en de partners en de structuren voor de samenwerking helder zijn opgesteld.

## 4 Doelbereik: inzicht en verantwoording

In het laatste hoofdstuk brengt de rekenkamercommissie in kaart in hoeverre de gemeente zicht heeft op het doelbereik en het budget van het Wmo-beleid en hoe de gemeente haar informatiestromen en verantwoording organiseert. Daarnaast wordt kort het doelbereik van de drie onderzochte prestatievelden in kaart gebracht.

### 4.1 / Zicht op doelbereik

#### 4.1a Monitoringsinstrumenten

De gemeente gebruikt verschillende informatiebronnen om te toetsen in hoeverre beleidsdoelen worden gerealiseerd. De verschillende overlegvormen, met lokale belangenverenigingen, Wmo-raad, vrijwilligers- en professionele organisaties, dienen voor de gemeente als voornaamste informatiebron. Daarnaast heeft de gemeente beschikking over de volgende (monitorings)instrumenten:

- / Jaarlijks onderzoekt de gemeente de klanttevredenheid van de inwoners die gebruik maken van individuele voorzieningen (prestatieveld 6).<sup>42</sup> Voor deze monitor maakt de gemeente gebruik van een landelijke format van het SGBO. De resultaten worden gebruikt voor een landelijke benchmark
- / De gemeente heeft in 2008 een leefbaarheidsonderzoek uitgevoerd onder inwoners van de gemeente. In 2007 heeft het college besloten dit tweejaarlijks uit te voeren. De gemeente besluit in overleg met de wooncorporatie in 2010 echter geen vervolgmeting te doen. Reden die de gemeente opgeeft is dat er nog weinig (zichtbaar) veranderd zou zijn aan bepaalde situaties. Het is niet bekend of en wanneer een vervolgmeting wordt uitgevoerd<sup>43</sup>
- / Ouderenonderzoek, jeugdonderzoek en volksgezondheidsonderzoek uitgevoerd door de GGD Gelre IJssel
- / De gemeente vraagt in subsidieverantwoordingen specifieke informatie over verrichte activiteiten, doelgroepbereik, gerealiseerde doelen (en sms bereikte maatschappelijke effecten) door de professionele instellingen, te verantwoorden middels jaarverslagen

#### 4.1b Geaggregeerde sturingsinformatie

De gegevens op basis van de individuele contacten met klanten van het Zorgloket legt de gemeente vanaf eind 2010 vast in een nieuw klantvolgsysteem. In een interview met de ambtelijke organisatie is aangegeven dat het oorspronkelijke administratiesysteem niet goed toegerust was voor klantregistratie en klantvolgsystematiek. In de aanbesteding van de huishoudelijke hulp in 2009 hebben de gemeenten geen specifieke eisen gesteld over verantwoordingsinformatie, toegesneden op de informatiebehoefte van de gemeente. Daarmee is de gemeente niet in de positie om relevante (geaggregeerde) klantinformatie af te dwingen (zie ook paragraaf 2.2). Vanaf eind 2010 is de gemeente begonnen met het vullen van de database met klantinformatie. Over de periode 2007-2010 heeft de gemeente daarom geen geaggregeerde klantgegevens beschikbaar. Daarmee heeft de gemeente nog geen systematisch beeld van klantprofielen, doelgroepen en behoeften van deze doelgroepen. Gegevens uit huisbezoeken die in 2009 zijn afgelegd om het niet-gebruik van voorzieningen tegen te gaan, hadden deze gegevens kunnen opleveren. Tijdens de huisbezoeken zijn de cliënten in feite in beeld gekomen en zijn ook hun behoeften in kaart gebracht (met het

<sup>42</sup> Klanttevredenheidsonderzoeken 2007 – 2010, gemeente Oude IJsselstreek.

<sup>43</sup> Lemon-onderzoek gemeente Oude IJsselstreek, 2008.

doel om eventueel door te verwijzen naar organisaties en voorzieningen). Omdat de resultaten van de huisbezoeken niet zijn gebundeld en geanalyseerd, bieden zij volgens geïnterviewden echter geen houvast als beleidsinformatie.

In de nota vrijwilligerswerk en mantelzorgondersteuning geeft de gemeente vanaf 2008 gebruik te willen maken van de digitale monitor vrijwilligerswerk (Digimon) voor monitoring en evaluatie van het beleid.<sup>44</sup> Dit is niet gebeurd, volgens de gemeente omdat hiervoor geen capaciteit is vrij gemaakt.

## 4.2 / Doelbereik per prestatieveld

In het beleidsplan Wmo 2008 – 2011 heeft de gemeente voor de speerpunten 'Minimabeleid en armoedebestrijding' en 'Individualisering en sociaal isolement' de concrete activiteiten per prestatieveld geoperationaliseerd en aangegeven welke effecten daarmee worden beoogd. Deze activiteiten en effecten zijn in de volgende drie paragrafen als vertrekpunt genomen voor het in kaart brengen van het doelbereik.

### 4.2a Prestatieveld 1: sociale samenhang en leefbaarheid

De activiteiten genoemd in het Wmo-beleidsplan zijn grotendeels uitgevoerd. In de Welzijnsnota 2007<sup>45</sup> heeft de gemeente een aanzet gedaan voor het gewenste voorzieningenniveau. Dit is niet nader geëxpliciteerd en uitgewerkt. De gemeente heeft met de meeste wijken en dorpen plannen opgesteld en buurtinitiatieven gefaciliteerd. De dorps- en wijkraden zijn door de dorpen zelf op interactieve wijze opgesteld. Wel voert de verantwoordelijk portefeuillehouder jaarlijks overleg met de dorps- en wijkraden, onder andere over het doelgroepbereik. Daarbij vindt de gemeente het van belang dat kleine doelgroepen die moeilijk te bereiken zijn en niet voldoende participeren in de samenleving, middels de activiteiten van de dorps- en wijkraden en de activiteiten van organisaties die actief zijn in een dorp of wijk betrokken worden. De gemeente kan met behulp van de gebruikte monitorinstrumenten echter niet toetsen in hoeverre deze beoogde effecten zijn bereikt. De beschreven effecten in de lemon-monitor maken beperkt zichtbaar of de leefbaarheid is toegenomen en sociaal isolement is teruggedrongen. In de wijk- en dorpsplannen en in de vraagstelling van de leefbaarheidsmonitor ligt het accent voornamelijk op de fysieke omgeving (kwaliteit woonomgeving, algemene voorzieningen, ervaring van veiligheid en overlast). In de monitor wordt gevraagd naar de ervaren betrokkenheid van bewoners bij hun buurt. De monitor gaat niet specifiek in op aspecten als isolement en eenzaamheid. De gemeente probeert dit manco nu op te lossen door afspraken te maken met de lokale welzijnsorganisatie en het algemeen maatschappelijk werk over wijkgerichte activiteiten. Periodieke onderzoeken van de GGD gaan wel (leeftijd)specifiek in op aspecten van isolement en eenzaamheid.

In de digitale enquête is gevraagd naar de mate waarin de Wmo bijdraagt aan resultaten op het gebied van leefbaarheid, zoals het vergroten van saamhorigheid, het tegengaan van individualisering en het vergroten van sociale verbanden. Opvallend is dat de score 'weet ik niet' door een relatief groot percentage van de respondenten wordt aangegeven.<sup>46</sup> Ten aanzien van veiligheid vindt ongeveer de helft van de respondenten dat er voldoende resultaten worden geboekt (bijvoorbeeld een veilige openbare ruimte en de investering van wijkbewoners in preventie). Ten aanzien van het vergroten van natuurlijke verbanden en het tegengaan van individualisering worden er volgens respectievelijk 36% en 43% van de respondenten maar matig resultaten geboekt. Uitzondering is het vergroten saamhorigheid, 64% van de respondenten geeft aan dat hier met de Wmo voldoende resultaten worden geboekt.

---

<sup>44</sup> Beleidsnota vrijwilligerswerk en mantelzorgondersteuning, september 2007.

<sup>45</sup> Notitie Kaderstelling Welzijn, 2007.

<sup>46</sup> Alleen organisaties die werkzaam zijn op het gebied van leefbaarheid hebben deze vragen beantwoord.

#### **4.2b Prestatieveld 4: ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers**

Hoewel de effecten van de ondersteuning van mantelzorg en vrijwilligerswerk niet worden gemeten, heeft de gemeente geïnvesteerd in een groot deel van de activiteiten die in het Wmo-beleidsplan zijn genoemd. Ook de partners geven in de digitale enquête en een bijeenkomst aan dat de ondersteunende structuren voor mantelzorg en vrijwilligerswerk inmiddels voldoende zijn opgezet in de gemeente. Toch beoordelen de respondenten het doelbereik voor dit prestatieveld relatief vaak met 'matig'. Voorbeelden zijn het stimuleren van vrijwilligerswerk als opstap naar betaald werk, het inzetten van vrijwilligerswerk om armoede tegen te gaan en het creëren van een specifiek aanbod voor jeugdige en allochtone mantelzorgers. Het voornaamste actiepunt dat niet is gerealiseerd, is het op gang brengen van ketensamenwerking tussen organisaties die zich bezig houden met vrijwilligers en mantelzorg. Professionele instellingen die actief zijn op dit vlak zoeken elkaar op, maar dit gebeurt op initiatief van de instellingen zelf. De gemeente heeft hierin geen rol genomen als regisseur. Wel heeft de gemeente bilateraal, dus tussen gemeente en afzonderlijke instellingen afspraken gemaakt over de verwachte bijdrage van instellingen. In de enquête betitelt 55% van de organisaties het realiseren van een sluitende ketenaanpak voor mantelzorgondersteuning als matig of onvoldoende.<sup>47</sup>

#### **4.2c Prestatieveld 6: individuele voorzieningen**

De gemeente heeft tussen 2007 en 2010 geïnvesteerd in de ontwikkeling en uitbouw van het Zorgloket. Samenhang in het pakket van voorzieningen is in 2009 verbeterd doordat de gemeente meer voorzieningen (die onder de noemer vallen van de Wwb) heeft ondergebracht bij het zorgloket. Daarnaast heeft de gemeente intensief ingezet op de uitvoering van huisbezoeken. In oktober 2008 heeft iedere bewoner van 21 jaar en ouder die zelfstandig een huishouden voert een brief ontvangen. In deze brief heeft de gemeente aangegeven dat er voor mensen in de minima en mensen die ondersteuning op een ander gebied nodig hebben, de mogelijkheid bestaat om thuis te worden bezocht door een klantmanager van het Zorgloket. Hier is massaal op gereageerd zowel door mensen die het Zorgloket al kennen als mensen die niet bekend waren bij het Zorgloket. Er zijn bijna 800 reacties binnen gekomen en meer dan de helft hiervan waren nieuwe klanten. In 2009 zijn er naar aanleiding van de brief van de gemeente 621 huisbezoeken afgelegd door klantmanagers van het Zorgloket, waarvan 298 huisbezoeken aan nieuwe klanten. Vanaf 2010 wordt bij steeds meer aanvragen (iedere nieuwe aanvraag) een huisbezoek afgelegd. Daarin wordt gekeken, samen met de klant, wat de ondersteuningsbehoefte van de klant is en welke rol het zorgloket hierin kan spelen. In 2010 zijn er ruim 400 huisbezoeken afgelegd.<sup>48</sup> De gemeente monitort jaarlijks de kwaliteit van de dienstverlening door het Zorgloket middels een klanttevredenheidsonderzoek. De ondervraagde cliënten oordelen over het algemeen positief over de dienstverlening van het Zorgloket en over de verstrekte voorzieningen. Over de gehele linie behaalt de gemeente goede scores, enkele verbeterpunten daargelaten. De gevraagde cliënten zijn van mening dat de verstrekte voorzieningen bijdragen aan hun mogelijkheden om te participeren. In de bijeenkomst met partners wordt aangegeven dat het Zorgloket nog echt een gemeentelijk instrument is. Partners worden niet in de uitvoering van het loket betrokken, hoewel zij wel in de uitvoering deelnemen met hun dienstverlening. Volgens de partners kan een gezamenlijk Wmo-loket de kwaliteit van de dienstverlening verhogen.

---

<sup>47</sup> Alleen organisaties die werkzaam zijn op het gebied van dit prestatieveld hebben deze vragen beantwoord.

<sup>48</sup> Bronnen: jaarverslagen Zorgloket 2008, 2009 en 2010.

De respondenten van de digitale enquête zijn over het algemeen genomen kritisch over de resultaten van de Wmo ten aanzien van de individuele voorzieningen, of geven aan hier geen zicht op te hebben.<sup>49</sup> Van de respondenten beoordeelt bijvoorbeeld 13% dat er een voldoende samenhangend voorzieningenpakket is, en geeft 63% aan dat niet te weten. In de bijeenkomst geven de zorgaanbieders aan wel zicht te hebben op hun eigen individuele resultaten, maar een integraal overzicht in het kader van prestatieveld 6 ontbreekt. Hierover is ook geen overleg of afstemming met de gemeente.

### 4.3 / Maatschappelijk effect

#### 4.3a Maatschappelijke doelrealisatie

Op basis van de informatie en monitoren van de gemeente zelf, zoals beschreven in paragraaf 4.1, heeft de gemeente onvoldoende overzicht in hoeverre de activiteiten bijdragen aan beoogde maatschappelijke effecten en resultaten. In de digitale enquête is gevraagd naar de mening van de organisaties over het bereiken van maatschappelijke doelen. De uitkomsten hiervan zijn uitgebreid weergegeven in bijlage 3. Gekoppeld aan de algemene doelstellingen zoals geformuleerd in het Wmo-beleidsplan zijn de respondenten positief over het vergroten zelfredzaamheid (60% betitelt de bijdrage van gemeente en organisaties hieraan als voldoende). Matig of onvoldoende scoort het wegnemen van belemmeringen (die samenhangen met armoede) om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer (35% betitelt de bijdrage hieraan als voldoende).

In de jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoeken op het gebied van prestatieveld 6 worden de cliënten gevraagd of de verstrekte voorziening leidt tot meer maatschappelijke participatie en het beter functioneren in de samenleving. In 2009 en 2010 heeft 98% van de cliënten aangegeven (zeer) tevreden te zijn over de participatie dankzij het Wmo-product. In 2009 is ook gevraagd naar de zelfredzaamheid van Wmo-cliënten, waarvan 75% heeft aangegeven zelfstandiger te zijn met de Wmo-voorziening.<sup>50</sup>

### 4.4 / Zicht op het Wmo-budget

#### 4.4a Sturing en controle

Sturing op en verantwoording over de Wmo en geleverde prestaties geschiedt via de documenten die deel uitmaken van de reguliere P&C-cyclus. De ambtelijke organisatie werkt met jaarlijks drie managementrapportages (maraps) waarin verslag wordt gedaan van de realisatie van de budgetten voor deelposten die onder de Wmo vallen. Daarbij wordt een korte inhoudelijke toelichting gegeven van de actuele activiteiten, plus verklaringen voor over- of onderschrijdingen op het geraamde budget. De mate waarin dit gebeurt wisselt per begrotingspost. In de maraps is per post aangemerkt wie budgetbewaker is. In de maraps zijn de Producten (57: Wmo; 65: Vervoersvoorzieningen gehandicapten) uitgesplitst.

In bestuursrapportages (beraps) wordt driemaal per jaar gerapporteerd over de voortgang van de beleidshoofdpunten en de programma's met daarbij behorende financiële toelichting. Daarmee wordt verslag gedaan van de realisatie van de programmabegroting. Realisatie van Wmo-doelstellingen wordt verantwoord onder het Programma 1: De Oude IJsselvallei. De informatie in de beraps concentreert zich op ontwikkelingen van prestatieveld 6: de financiële ontwikkeling en de wijze waarop de gemeente daarop inspeelt. Organisatorische ontwikkelingen (bijvoorbeeld met betrekking tot het Zorgloket) worden verantwoord bij Programma 6: Dienstverlening op maat.

---

<sup>49</sup> Alleen organisaties werkzaam op het terrein van prestatieveld 6 hebben deze vragen beantwoord.

<sup>50</sup> Cliënttevredenheidsonderzoeken 2009, p.15 en 2010, p.9.

Afspraken met professionele organisaties worden vastgelegd in voorlopige subsidiebeschikkingen gebaseerd op begrotingen en werkplannen van de maatschappelijke partners. De maatschappelijke partners leveren op hun beurt informatie, als onderdeel van de procedure van het subsidiebeleid: zij dienen jaarverslagen, met een financiële en inhoudelijke verantwoording. Afspraken worden vastgelegd in subsidiebeschikkingen en werkplannen van de maatschappelijke partners. Deze worden ambtelijk beoordeeld en bestuurlijk (al dan niet in mandaat) vastgesteld. De inzet van de partners wordt niet specifiek verantwoord in de gemeentelijke verantwoordingsstukken.

De werkzaamheden van het Zorgloket worden verantwoord in inhoudelijke jaarverslagen. Daarin wordt ingegaan op de belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen, veranderingen in het volume van de dienstverlening en verschillende type voorzieningen en bevindingen over de kwaliteit van dienstverlening (gebaseerd op de klanttevredenheidsonderzoeken).

#### 4.4b Meerjarenoverzicht prestatieveld 6

In de P&C-documenten (van marap tot en met de jaarstukken) en de jaarverslagen van het Zorgloket geeft de gemeente aan wat ontwikkelingen zijn in de ontwikkeling van de kosten met betrekking tot prestatieveld 6 en welke maatregelen de gemeente neemt om (dreigende) overschrijdingen van het budget te voorkomen.

In de jaarverslagen van het Zorgloket presenteert de gemeente een overzicht van budget en middelen voor de uitvoering van prestatieveld 6. Dit is weergegeven in onderstaande tabellen.<sup>51</sup>

Tabel: overzicht budget en uitgaven periode 2007-2010 (bron: Jaarverslag Zorgloket 2010)

Product	Budget 2007	Uitgaven 2007	Budget 2008	Uitgaven 2008	Budget 2009	Uitgaven 2009	Budget 2010	Uitgaven 2010
Leefvoorz.	1.200.626	1.183.000	1.275.795	1.164.445	1.315.025	1.507.428	1.217.844	1.191.974
Woonvoorz.	470.780	410.087	553.728	696.192	485.071	831.722	495.657	482.029
Uitvoering	154.519	65.510	368.550	363.806	390.550	568.834	103.550	348.744
<b>Totaal</b>	<b>1.825.925</b>	<b>1.658.597</b>	<b>2.308.073</b>	<b>2.224.443</b>	<b>2.190.646</b>	<b>2.907.984</b>	<b>1.817.051</b>	<b>2.022.747</b>
Aantal aanvragen		1086		976		1097		816

Tabel: aantal toegekende voorzieningen HV (bron: Jaarverslag Zorgloket 2010)

Product	Budget 2007	Uitgaven 2007	Budget 2008	Uitgaven 2008	Budget 2009	Uitgaven 2009	Budget 2010	Uitgaven 2010
Zorg in natura	4.026.258	3.298.048	3.410.766	3.130.149	3.141.664	3.286.223	2.450.000	3.472.103
PGB	470.780	486.067	520.821	508156	521.000	539465	1.284.000	1.216.400
<b>Totaal</b>	<b>4.497.038</b>	<b>3.784.115</b>	<b>3.931.587</b>	<b>3.638.305</b>	<b>3.662.664</b>	<b>3.825.688</b>	<b>3.734.000</b>	<b>4.688.503</b>

<sup>51</sup> De informatie komt uit een concept jaarverslag van het Zorgloket van 2010. De cijfers ten aanzien van 2010 zijn niet formeel vastgesteld en kunnen nog wijzigen.

Aantal aanvragen		395		652		1608*		1016 **
------------------	--	-----	--	-----	--	-------	--	---------

\* In 2009 extra werkzaamheden huishoudelijke verzorging i.v.m. aanbesteding en omzetting i.v.m. wetswijziging alfahulpen.

\*\* In 2010 zijn er 763 herindicaties en 253 nieuwe aanvragen. Het grote aantal herindicaties heeft nog als oorzaak de omzetting naar pgb alfa eind 2009 begin 2010.

De uitvoeringskosten van het Zorgloket (met name personele kosten) vallen niet onder Programma 1 maar onder Programma 6. Deze zijn niet apart inzichtelijk onder de noemer van de Wmo en vallen onder de post Personeelsbeheer. De medewerkers van het Zorgloket verrichten meer taken dan alleen taken op grond van de Wmo. Extra inzet van personeel voor het Zorgloket komt ten laste van de post Uitvoering, die wel wordt geboekt onder de noemer van de Wmo (product 57). Dit betreft bijvoorbeeld vervanging bij langdurige ziekte en de extra inzet voor de uitvoering van huisbezoeken in 2009. Deze inzet (een aanzienlijke overschrijding in 2009) was vooraf niet geraamd.

In volume is verstrekking van huishoudelijke hulp de grootste post. In 2010 is sprake van een flinke overschrijding. Het aantal aanvragen huishoudelijke hulp is in 2010 met 23 % gestegen. Ook van andere regelingen wordt veel gebruik gemaakt en dit leidt tot een forse overschrijding van het begrote budget. Een van de redenen hiervoor zijn de verschillende acties van de afgelopen jaren om het niet-gebruik te verminderen (zoals de huisbezoeken). Daarnaast worden door inwoners in de Achterhoek verhoudingsgewijs meer aanvragen ingediend, waarbij de gemeente (net als meer gemeenten in de Achterhoek) ongunstig uitkomt met het landelijk verdeelmodel. Dit komt door een combinatie van relatief grote vergrijzing (waardoor meer aanvragen) en gemiddeld laag inkomen (waardoor minder eigen bijdragen). Door het hoge aantal aanvragen/toekenningen is het niet meer mogelijk om een reserve op te bouwen binnen de Wmo. In 2010 heeft de gemeente gekozen om de alfaconstructie te behouden. Dit heeft een forse besparing op het budget tot gevolg gehad (sterke toename inzet PGB middels inzet van goedkopere alfahulpen) maar deze besparing weegt niet op tegen de toename van het aantal aanvragen. De verwachting is dat in 2011 de stijging van de aanvragen voor een huishoudelijke hulp zullen doorzetten.<sup>52</sup>

## 4.5 / Verantwoording over de Wmo

### 4.5a Verantwoording algemeen

De organisatie verzamelt op verschillende manieren informatie (zie paragraaf 4.1) om te kunnen verantwoorden over de Wmo. Deze informatie wordt verwerkt in maandelijkse rapportages, bestuursrapportages en de gemeentelijke jaarstukken. In interviews wordt aangegeven dat het Wmo-beleidsplan geen handvat biedt voor de verantwoording, integrale verantwoording vindt dan ook niet plaats. Daarvoor is de koppeling tussen het beleid en de uitvoering volgens de geïnterviewden niet duidelijk genoeg gemaakt. De verantwoording beperkt zich dan ook voornamelijk tot de uitgevoerde activiteiten en de financiën ten aanzien van prestatieveld 6. De geïnterviewden geven ook aan dat het college en de raad niet om aanvullende informatie vragen. Het college laat zich wel informeren middels de bestuurlijke overleggen met partners in de uitvoering.

### 4.5b Verantwoording aan de raad

De raad ontvangt informatie over de Wmo middels de gemeentelijke jaarverslagen. De verantwoording is niet herleidbaar gekoppeld aan de doelstellingen zoals geformuleerd in het Wmo-beleidsplan 2008-2011,

<sup>52</sup> Bron: jaarverslag Zorgloket 2010.

maar vindt plaats onder de noemer van de in de Programma's geformuleerde doelen. De verantwoording gaat met name over de besteding van middelen, ontwikkelingen en activiteiten die betrekking hebben op prestatieveld 6. De jaarverslagen van het Zorgloket worden ter kennisname aan de raad gestuurd.

De raad ontvangt geen informatie over de inhoudelijke resultaten van het beleid en de daarmee gerealiseerde maatschappelijke effecten. Er is geen overzicht beschikbaar van de belangrijkste doelen en behaalde resultaten per prestatieveld. De raad heeft hier wel behoefte aan, maar vraagt er niet actief om. Er zijn ook geen beleidsevaluatiedocumenten beschikbaar. De realisatie van de doelen uit het Wmo-beleid 2008 – 2011 is niet geëvalueerd. Dat wil zeggen, er is geen apart document beschikbaar waarin de gemeente verslag doet van gerealiseerde resultaten. Hetzelfde geldt voor de Nota vrijwilligerswerk en mantelzorgbeleid. De ambtelijke organisatie heeft wel de resultaten op prestatieniveau en de ontwikkelingen op dit terrein geïnventariseerd, maar niet gerapporteerd. De informatievraag bij de raad betreft vooral de financiële beheersbaarheid van de Wmo en het maatschappelijk rendement ten aanzien van leefbaarheid.

#### 4.6 / Samenvatting

De gemeente heeft in beperkte mate zicht op het bereik van geformuleerde maatschappelijke doelen. Doelen in het beleidsplan zijn algemeen, de vertaalslag heeft vooral betrekking op inzet (te verrichten activiteiten). De gemeente verzamelt informatie om te monitoren en de effectiviteit van beleid te bepalen, maar laat ook informatie ongebruikt liggen of heeft monitorinstrumenten bij nader inzien niet ingezet. Beperkte ambtelijke capaciteit speelt daarin een belangrijke rol. In de aanpak van een aantal acties heeft de gemeente kansen laten liggen om systematisch informatie te verzamelen, bijvoorbeeld in de aanpak van de huisbezoeken of in de aanbesteding van huishoudelijke verzorging.

De gemeente beschikt over een planning- en controlcyclus inclusief sturings- en verantwoordingsdocumenten op de verschillende niveaus (raad, college, ambtelijke organisatie). De focus ligt op verantwoording over prestatieveld 6. Daar gaan ook verreweg de meeste middelen in om. De gemeente heeft de inzet, overschrijdingen en verrichte prestaties in beeld en monitort deze ook. Het Zorgloket oogst goede beoordelingen van cliënten.

Voor prestatievelden 1 (leefbaarheid) heeft de gemeente veel van de acties ondernomen zoals beschreven in het beleidsplan. Investerings- en ontwikkelingsacties om de leefbaarheid te vergroten hebben vooral betrekking gehad op de inzet van voorzieningen, bijvoorbeeld op grond van het minimabeleid. De gemeente heeft stevig ingezet op het terugdringen van niet-gebruik, bijvoorbeeld door de organisatie van huisbezoeken. Of de leefbaarheid daarmee is verbeterd, valt niet vast te stellen. De afspraken die de gemeente en lokale belangenverenigingen hebben gemaakt passen goed in het kader van de Wmo. De concrete activiteiten concentreren zich vooralsnog echter op het fysieke domein (veiligheid, woonomgeving) en laten ongewis of daarmee ook effecten in het sociale domein worden bereikt (zoals verminderen sociaal isolement).

Voor prestatieveld 4 heeft de gemeente acties ondernomen zoals verwoord in het beleid voor vrijwilligerswerk en ondersteuning mantelzorgers. Er is geïnvesteerd in voorzieningen. Hier wordt ook door burgers gebruik van gemaakt. Of het bijdraagt aan de geformuleerde beleidsdoelen is de vraag. Van een integrale aanpak en ketensamenwerking is op dit terrein nog geen sprake.

# Bijlagen

## Bijlage 1. Toetsingskader

Deelvraag	#	Norm	
<b>Kaderstelling en beleidsvorming</b>			
Welke sociale kaders heeft de raad gesteld?	1	<i>Beschrijvende vraag, geen toetsing.</i>	
In hoeverre ligt er een lokale behoeften- en probleemanalyse ten grondslag aan het Wmo beleid?	2	<p>Het Wmo-beleid is gebaseerd op een adequate lokale analyse in die zin dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de behoeften van verschillende Wmo-doelgroepen in kaart zijn gebracht;</li> <li>- lokale problematiek op het gebied van de Wmo-thema's in kaart is gebracht met behulp van nulmetingen.</li> </ul>	<p>Aan deze norm is <i>beperkt voldaan</i>. Voor de eerste beleidsnota heeft de gemeente de bewuste keuze gemaakt voor een 'smalle' invoering (focus op nieuwe taken, met name prestatieveld 6). In beleidsplan was voorzien om lokale analyse onderdeel te maken van de uitvoeringsfase. Dit is niet gebeurd. Er is wel veel informatie beschikbaar, deze heeft de gemeente alleen niet gebundeld en geaggregeerd. De gemeenten heeft paar kansen gemist om behoefteanalyse te organiseren. Bijvoorbeeld door de grootschalige inzet van huisbezoeken anders te organiseren, of door hierover afspraken te maken met aanbieders van voorzieningen.</p> <p>De gemeente zet meetinstrumenten beperkt in. Dit gebeurt wel systematisch voor klanttevredenheid. Maar niet voor leefbaarheid en vrijwilligerswerk. Eerdere voornemens van de gemeente heeft de gemeente niet consequent uitgevoerd, onder meer vanwege gebrek aan capaciteit.</p>
In hoeverre zijn raad, inwoners en maatschappelijke en professionele organisaties op het voor hen relevante niveau betrokken in de totstandkoming van het beleid?	3	<p>De gemeente heeft de raad, inwoners en professionele en maatschappelijke partners op het voor hen relevante moment en relevante wijze en conform de wet actief betrokken bij de beleidsvoorbereiding.</p> <p>De gemeente heeft de geleverde adviezen, wensen en behoeften afgewogen en</p>	<p>Aan deze norm is <i>beperkt voldaan</i>. In de voorbereiding van de eerste beleidsnota heeft de gemeente raad, inwoners en professionele en maatschappelijke partners bij de beleidsontwikkeling betrokken. Het is niet duidelijk wat de gemeente met ingewonnen adviezen heeft gedaan.</p> <p>Voor de nieuwe beleidsnota is consultatie wel aangekondigd in 2010, maar dat heeft tot op heden geen</p>

		aan de partijen beargumenteerd teruggekoppeld op welke manier er mee om is gegaan.	invulling gekregen. Daarmee creëert gemeente ook onduidelijkheid. Uitvoering van het procesplan voor het nieuwe beleid is intussen behoorlijk vertraagd. Capaciteitsproblemen en personele wisselingen spelen de gemeente hierbij parten.
Wat is de kwaliteit van het Wmo beleid?	4	<p>De gemeente Oude IJsselstreek heeft gezorgd voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>/ een dekkende gemeentelijke visie over de Wmo;</li> <li>/ de formulering van maatschappelijke doelen op het sociale terrein en op het gebied van de Wmo die aansluiten bij de de wet beoogde effecten;</li> <li>/ een logische doorvertaling van maatschappelijke doelen in beleidsvisie, doelen en activiteiten op uitvoeringsniveau; alle doelen en activiteiten zijn SMART geformuleerd.</li> <li>/ een Wmo-beleidsplan dat voldoet aan de wet, b.v. op het vlak van integraliteit van beleid, keuzevrijheid van burgers en aandacht voor kleine groepen.</li> <li>/ een Wmo-beleidsplan dat aansluit bij de behoeften- en probleemanalyse;</li> <li>/ een Wmo-beleidsplan waarin op een voldoende wijze beleid is geformuleerd op de onderzochte drie prestatievelden</li> <li>/ een beleidskader dat inzicht biedt in relaties die er zijn met aanpalend</li> </ul>	<p>Aan deze normen is wisselend wel en niet voldaan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>/ De gemeente beschikt niet over een dekkende visie over de Wmo. De gemeente heeft niet uitgewerkt hoe prestatievelden onderling samenhangen. Er is bijvoorbeeld geen expliciete samenhang tussen het vrijwilligerswerk- en mantelzorgbeleid en het beleid gericht op verstrekking van voorzieningen.</li> <li>/ De gemeente heeft maatschappelijke doelen geformuleerd met het Wmo-beleid die aansluiten bij de door de wet beoogde effecten. Het ontbreekt echter aan een duidelijke doorvertaling. Op uitvoeringsniveau is veelal het opzetten van activiteiten en voorzieningen als doel benoemd, waarvan onduidelijk is hoe dit bijdraagt aan de benoemde maatschappelijke effecten. Daarnaast heeft de gemeente doelen benoemd, die de gemeente met de gebruikte meetinstrumenten niet kan verifiëren.</li> <li>/ De gemeente heeft voor de eerste periode beleid geformuleerd op de drie speerpunten. In die zin is er voldoende beleid geformuleerd. Er is echter een kloof tussen het beleid en de uitvoering doordat het beleid niet operationeel is gemaakt met voldoende deelbeleid en werkprocessen.</li> <li>/ De keuze voor een 'smalle' invoering van de Wmo (d.w.z. focus op de nieuwe taken, zoals</li> </ul>

		beleid waarbij helder is dat de relaties die er zijn een goede invulling geven aan de kwaliteit van het Wmo-beleid.	verstrekking van voorzieningen) valt niet op te maken uit het beleidsplan.
Welke waarborgen biedt het beleid voor het behalen van het beoogd maatschappelijk effect?	5	<p>Het beleid biedt waarborgen<sup>53</sup> voor het behalen van beoogde maatschappelijke effecten. Ambitieniveau en middelen (financiën en mensen) zijn in evenwicht;</p> <p>Het Wmo-beleid wordt periodiek geëvalueerd.</p> <p>Er is beschreven op welke wijze de monitoring van het Wmo-beleidsplan plaatsvindt.</p> <p>Er is beschreven op welke wijze met burgers en uitvoeringsorganisaties wordt gecommuniceerd over het Wmo-beleid.</p>	<p>Aan deze norm is <i>niet voldaan</i>.</p> <p>/ Ambitieniveau conform het beleidsplan en de praktijk (wat is financieel mogelijk en wenselijk) hebben in de eerste jaren min of meer los van elkaar gestaan. Het beleidsplan is geen richtinggevend document geweest bij de keuzes op de drie onderzochte prestatievelden.</p> <p>/ Het Wmo-beleid is niet periodiek geëvalueerd. In de opmaat naar de nieuwe beleidsnota heeft de gemeente niet de balans opgemaakt van wat er is bereikt in de eerste beleidsperiode.</p> <p>/ Er is op onderdelen beschreven hoe monitoring van het beleid zal plaatsvinden. In de praktijk is hier ten dele uitvoering aan gegeven.</p> <p>/ Er is niet beschreven hoe de gemeente met burgers en uitvoeringsorganisaties communiceert over het beleid. Dat wil niet zeggen dat de gemeente niet heeft gecommuniceerd over het beleid.</p>
<b>Uitvoering (focus op drie prestatievelden)</b>			
Hoe is de Wmo in de organisatie uitgezet?	6	<p>Er is een duidelijke roldefinitie vastgelegd (ambtelijke organisatie, college, raad, ketenpartners).</p> <p>De organisatiestructuur en -aansturing biedt voldoende waarborgen voor een goede beleidsvoorbereiding en</p>	<p>Aan deze norm is <i>beperkt voldaan</i></p> <p>/ Er is geen duidelijk omschreven rolverdeling tussen betrokkenen in de gemeente en tussen gemeente en ketenpartners. De gemeente ziet zichzelf als regisseur, dit wordt niet herkend door de professionele partners. Een van de drie speerpunten uit het beleidsplan: het</p>

<sup>53</sup> Waarborgen zijn randvoorwaarden waaraan het beleid of de uitvoering van het beleid kan/moet voldoen om de kans op effectiviteit zo groot mogelijk te maken. De deelvragen 5, 10 en 15 worden grotendeels beantwoord door de toetsing van de voorgaande normen en zullen daarom beschrijvend van aard zijn.

		<p>uitvoering van de Wmo. Werkprocessen zijn beschreven. Er vindt controle op de naleving plaats.</p>	<p>vormgeven van ketensamenwerking is in de praktijk niet tot stand gekomen.</p> <p>/ De gemeente heeft in 2009 en 2010 diverse verbeterlagen gemaakt in de organisatiestructuur en – aansturing. Deze verbeteringen wordt ook (h)erkend door partners van de gemeente. Partners kwalificeren de communicatie met de gemeente sindsdien als verbeterd. De afstemming tussen beleids- en medewerkers van het Zorgloket is verbeterd. Werkprocessen van het Zorgloket worden vanaf 2009 beschreven, dit is nog in ontwikkeling. De gemeente heeft geïnvesteerd in een beter toegerust managementinformatiesysteem, dit is nog maar recent operationeel. De gemeente kan hier later de vruchten van plukken. De gemeente monitort systematisch de cliënttevredenheid van gebruikers van het Zorgloket.</p>
<p>In hoeverre sluiten de gekozen uitvoeringsinstrumenten, de verdeling van budgetten en de inrichting van processen aan op het beleid?</p>	7	<p>De gemeente heeft gezorgd dat de doelen herleidbaar geoperationaliseerd zijn in de keuze voor de (doelmatige) inrichting van processen (instrumenten en activiteiten) en de verdeling van budgetten.</p>	<p>Aan deze norm is <i>beperkt voldaan</i>.</p> <p>/ Belangrijke overweging daarbij is dat het beleid weinig richtinggevend is. In de keuze voor uitvoeringsinstrumenten en budgetverdeling is de uitvoering van taken op het terrein van prestatieveld 6 dominant. Doelstellingen zijn niet herleidbaar geoperationaliseerd.</p>
<p>Hoe is de samenwerking met andere gemeenten en (keten)partners vormgegeven en hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld?</p>	8	<p>De gemeente heeft – met betrokken gemeenten en partners – werkafspraken gemaakt over zowel de inhoudelijke als de procedurele rolverdeling (taken en verantwoordelijkheden). De gemaakte afspraken worden nageleefd. Met de instellingen en bedrijven die een rol spelen</p>	<p>Aan deze norm is <i>beperkt voldaan</i>.</p> <p>De gemeente heeft met instellingen en partners werkafspraken gemaakt. Dit is vastgelegd in subsidieafspraken of middels contractafspraken met partijen die middels een aanbesteding zijn geselecteerd. De gemeente heeft geen afspraken gemaakt over ketensamenwerking. Daarmee ontbreken afspraken over inhoudelijke en procedurele rolverdeling.</p>

		bij de uitvoering van de Wmo zijn prestatieafspraken gemaakt. Deze afspraken sluiten aan bij de doelstellingen en het beoogd maatschappelijk effect.	
In hoeverre bereidt de gemeente zich voor op de ontwikkelingen met betrekking tot de Wmo?	9	De gemeente bereidt zich systematisch voor op nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de Wmo in die zin dat zij hier tijdig op in kan spelen ten aanzien van beleid en uitwerking in de uitvoering.	Aan deze norm is <i>niet voldaan</i> . De gemeente bereidt zich voor op nieuwe ontwikkelingen, maar het heeft meer een improviserend dan een systematisch karakter. De opgave voor de gemeente (net als veel gemeenten) is stevig, omdat de ontwikkelingen elkaar snel opvolgen. De gemeente moet er hard aan trekken om de zeilen bij te zetten en doet dat ook. Druk op de beschikbare middelen is een constante en leidt tot nieuwe oplossingen, zoals het Bureau Huishoudelijke Hulp. Daarmee is de gemeente nog niet in staat om zich systematisch voor te bereiden. Gebrek aan capaciteit is een verklaring hiervoor. De wijze waarop de gemeente de nieuwe beleidsnota aanpakt oogt ad hoc.
Welke waarborgen biedt de uitvoering voor een financieel doelmatige uitvoering, doelrealisatie en het behalen van het beoogd maatschappelijk effect?	10	De uitvoering biedt waarborgen voor een financieel doelmatige uitvoering, doelrealisatie en het behalen van beoogd maatschappelijk effect. De uitvoering is conform het vastgestelde beleid. De gemeente controleert periodiek of ketenpartners de prestatie-afspraken nakomen. De gemeente heeft zicht op de uitvoering en de hiermee gepaard gaande risico's en treft maatregelen om deze te beheersen. De kosten van de uitvoering wijken niet af van vergelijkbare gemeenten, tenzij hieraan een herleidbare politieke keuze	Aan deze norm is <i>beperkt voldaan</i> . / De gemeente stuurt op de inzet van het budget (met name prestatieveld 6), maar ook andere budgetten en neemt maatregelen om bij te sturen vanwege (dreigende overschrijdingen) of bezuinigingsmogelijkheden (bijv. minder subsidie verstrekken). / De gemeente vraagt van de grote subsidieontvangers prestatiegegevens en controleert deze. Met de welzijnsorganisatie doorloopt de gemeente een traject om prestatiegegevens verder te operationaliseren en te koppelen aan met het beleid beoogde effecten. / Realiseren van beleidsdoelstellingen is beperkt in beeld. De gemeente zet weinig monitorinstrumenten in.

		en argumentatie ten grondslag ligt.	<p>/ Gemeente evalueert niet regelmatig, zoals wel aangekondigd in beleid.</p> <p>/ De inzet van huisbezoeken heeft aanzienlijke capaciteit geveerd. Deze capaciteit was vooraf niet geraamd. Ook is de informatie uit de bezoeken, niet benut voor behoeftenanalyse en klantprofielen samen te stellen. In de aanpak van de huisbezoeken heeft de gemeente steken laten vallen.</p>
<b>Realisatie en verantwoording</b>			
Wat is het doelbereik van de uitvoering van het Wmo beleid en is er inzicht in het maatschappelijk effect?	11	De beoogde doelen met betrekking tot de Wmo worden behaald. Daarnaast hebben organisatie, college en raad ieder op zijn eigen niveau zicht op het doelbereik en/of maatschappelijk effect.	Aan deze norm is <i>beperkt voldaan</i> . Dit valt niet goed vast te stellen omdat doelstellingen niet concreet zijn vertaald. Gemeente heeft op verschillende niveaus geen goed zicht op doelbereik, dit geldt voor prestatieveld 1 en 4. Voor prestatieveld 6 heeft gemeente wel zicht op doelbereik en prestaties, niet op maatschappelijk effect.
Hoe staat de cliënttevredenheid in relatie tot het doelbereik?	12	De cliënttevredenheid verhoudt zich logisch tot het doelbereik, in die zin dat de mate van het doelbereik de cliënttevredenheid beïnvloedt.	Aan deze norm is <i>beperkt voldaan</i> . Voor prestatieveld 6 is hieraan voldaan. Cliënten worden bevraagd over verstrekte voorzieningen en zijn hier doorgaans tevreden over. Voor prestatieveld 4 is hier geen zicht op.
In hoeverre wordt de raad in staat gesteld om op basis van (financiële) informatie tijdig (bij) te sturen?	13	De raad wordt door het college in staat gesteld om op basis van (financiële) informatie tijdig (bij) te sturen. De raadsinformatie is bruikbaar en toereikend om het beleid, indien nodig, bij te stellen.	Aan deze norm is <i>niet voldaan</i> . Sturingsmogelijkheden zijn beperkt. Met het eerste beleidsplan zijn geen duidelijke kaders gesteld. Voor prestatieveld 6 (verreweg grootste deel in kosten) geldt compensatieplicht. Sturing geschiedt door college en organisatie. Dit wordt verantwoord aan de raad.
Wat is de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie?	14	De verantwoordingsinformatie aan het college biedt integraal inzicht in het doelbereik op uitvoeringsniveau. De verantwoordingsinformatie aan de raad biedt integraal inzicht in het doelbereik op	Aan deze norm is <i>niet voldaan</i> Er is geen verantwoordingsinformatie dat integraal inzicht biedt in doelbereik. Verantwoordingsinformatie, inhoudelijk en financieel, spitst zich toe op prestatieveld 6. Dit gebeurt middels jaarrekening en jaarverslag Zorgloket. Er wordt verslag gedaan van ontwikkelingen, geleverde prestaties en

		<p>maatschappelijk niveau. De raad krijgt daarnaast integrale verantwoordingsinformatie over de middelen die met de Wmo gemoeid zijn.</p> <p>De jaarlijkse verantwoordingsinformatie aan alle betrokkenen voldoet aan het gestelde in de wet.</p>	<p>acties van de gemeente. Er is geen zicht op doelbereik op maatschappelijk niveau.</p>
<p>Welke waarborgen biedt de verantwoordingsinformatie voor sturing en controle door de gemeente (op het niveau van raad, college en uitvoering)?</p>	15	<p>De verantwoordingsinformatie biedt waarborgen voor de sturing en controle door de gemeente (op het niveau van raad, college en uitvoering).</p> <p>Er is een systeem voor managementinformatie beschikbaar op basis waarvan per kwartaal de voortgang en realisatie van het Wmo-beleid wordt verkregen.</p>	<p>Aan deze norm is <i>voldaan</i></p> <p>Er is een systeem van managementrapportages, bestuursrapportages en jaardocumenten. Daarmee is het instrumentarium beschikbaar. Kwaliteit van informatie kan op onderdelen beter, dit is bij de vorige norm beoordeeld.</p>
<b>Aanbevelingen</b>			
<p>Welke succes- en verbeterfactoren kunnen er op basis van de ervaringen van betrokkenen (binnen en buiten de gemeente) worden aangewezen voor de nieuwe beleidsperiode?</p>	16	<p><i>Beschrijvende vraag, geen toetsing</i></p>	

## Bijlage 2. Bronnen

### Documenten

- / Startnotitie ten behoeve van de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning, 2005
- / Wmo-beleidsplan "Ieder zijn deel", 2008
- / Beleidsnota vrijwilligerswerk en mantelzorgondersteuning, september 2007, gemeente Oude IJsselstreek
- / Notitie Kaderstelling Welzijn 2007, gemeente Oude IJsselstreek
- / Raadsbesluit Startnotitie Wmo, 29 september 2005
- / Verslag werkconferentie Wmo-adviesbijeenkomst cliëntenraden, 15 februari 2006.
- / Verslag werkconferentie adviesbijeenkomst Wmo met zorgaanbieders, 5 januari 2006
- / Document "Rol aanbieders in beleidsvorming", geen datum
- / Motie "sociale kerntaak gemeente" (4 november 2010)
- / Convenant gemeente – belangenverenigingen 2011-2013, gemeente Oude IJsselstreek
- / Convenant gemeente – belangenverenigingen 2005-2010, gemeente Oude IJsselstreek
- / Concept-convenant Achterhoek Agenda 2020, juni 2011
- / Subsidiebeschikkingen 2010 gericht aan Fidessa, VIT Oost Gelderland, Buddyzorg Midden-Gelderland, Stichting Ziezo (2009)
- / Jaarverslagen 2009 of 2010 van Fidessa, GGD Net, VIT Oost Gelderland, Buddyzorg Midden-Gelderland, Stichting Ziezo, Cliëntinitiatieven
- / Jaarverslagen Zorgloket 2007 – 2010, gemeente Oude IJsselstreek
- / Klanttevredenheidsonderzoeken Zorgloket 2007 – 2010, gemeente Oude IJsselstreek
- / Programmabegrotingen 2007 – 2011, gemeente Oude IJsselstreek
- / Programmarekeningen 2007 – 2010, gemeente Oude IJsselstreek
- / Bestuursrapportages 2010 (tweede), 2011 (eerste), gemeente Oude IJsselstreek
- / Managementrapportages 2007 – 2010, gemeente Oude IJsselstreek
- / Lemon-onderzoek naar leefbaarheid gemeente Oude IJsselstreek, 2008
- / Brief gemeente Oude IJsselstreek aan zorgaanbieder, opzegging raamovereenkomst, 26 juni 2008.
- / Brief zorgaanbieder aan de gemeente, reactie opzegging raamovereenkomst 4 juli 2008
- / Evaluatie raamovereenkomst, brief zorgaanbieder, 11 april 2008

### Interviews

Naam en functie	Datum
Mw. Sluiter – portefeuillehouder Dhr. Rijnsaardt – portefeuillehouder Mw. Ros – afdelingshoofd Ruimte en Maatschappelijke Ontwikkeling	30 mei 2011
Mw. Ros - afdelingshoofd Ruimte en Maatschappelijke Ontwikkeling Mw. Helsloot – teamleider zorgloket	30 mei 2011
Mw. Klashouwer – lid Wmo-raad Mw. Cornelissen – lid Wmo-raad Dhr. Ter Horst – lid Wmo-raad	1 juli 2011
Mw. Reusen – Sensire Mw. Hamberg - Sensire	1 juli 2011

Mw. Van Zanten – Buddyzorg Mw. Rutting – Fidessa Welzijn Dhr. Jansen – org Dhr. Wiekart – TSN Thuiszorg Dhr. Rikhof – V.I.T. Dhr. Meijer – Azora	
Mw. Verwaaijen-Roosendaal – lid werkgroep Sociaal Mw. Aalbers-van Ham - lid werkgroep Sociaal Mw. Schoppers - lid werkgroep Sociaal Mw. van de Meer-Schepers - lid werkgroep Sociaal	1 juli 2011

#### Respondenten digitale enquête

Leefbaarheid	Ondersteuning mantezorgers- en vrijwilligers	Individuele voorzieningen
Vereniging Silvolds Belang Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Werk en Inkomen Stichting ZieZo Aktief Comité Dorpsbelangen Etten Varssevels Belang STSKC Zorgbelang Gelderland Sensire Fidessa Welzijn Seniorenconvent Oude IJsselstreek Terborgs Belang Wijkraad Uift-Noord CLM Heelwegs Belang Vereniging Dorpsbelangen Varsselder - Veldhunten	GGNet Preventie Oost-Gelderland en De Liemers Buddyzorg Midden Gelderland VIT Oost Gelderland STSKC Zorgbelang Gelderland Sensire Fidessa Welzijn Seniorenconvent Oude IJsselstreek Stichting V.O.T. Mantelzorgondersteuning CLM	GGNet Preventie Oost-Gelderland en De Liemers Azora Zorgbelang Gelderland Sensire Fidessa WelzijnStichting V.O.T. Mantelzorgondersteuning Harting-Bank B.V. Zorgkompas

### Bijlage 3. Uitkomsten beoordeling maatschappelijke effecten

Maatschappelijke organisaties (vrijwilligers en professionele organisaties) en lokale belangenverenigingen zijn middels een digitale enquête gevraagd een oordeel te geven naar de realisatie van maatschappelijke doelen en de bijdrage van gemeentelijk beleid en de inzet van organisaties daaraan. Ze hadden per vraag vier antwoordmogelijkheden: 1. Voldoende; 2. Matig; 3. Onvoldoende; 4. Weet niet.

Als positief zijn de antwoorden weergegeven waar meer dan de helft van de respondenten als antwoord 'voldoende' heeft gegeven. Dus het percentage voldoende is meer dan de optelsom van de scores 'matig' en 'onvoldoende'. Voor de antwoorden onder 'matig of onvoldoende' geldt het omgekeerde. Vragen waar meer dan de helft 'weet niet' heeft ingevuld zijn buiten beschouwing gelaten.

#### Algemene Wmo-doelstellingen conform het beleidsplan

- / Positief:
  - / Vergroten zelfredzaamheid
  - / Scheppen van voorwaarden om sociaal isolement te voorkomen
- / Evenveel positief als matig/onvoldoende
  - / Meer participatie van inwoners van de gemeente in de maatschappij
- / Matig of onvoldoende:
  - / wegnemen van belemmeringen (die samenhangen met armoede) om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer

#### Leefbaarheid

- / Positief:
  - / Vergroten saamhorigheid
  - / Stimuleren wijkbewoners om te investeren in leefbaarheid en preventie
  - / Tegengaan verloedering kernen
  - / Wegnemen van belemmeringen die samenhangen met armoede
- / Matig of onvoldoende:
  - / Tegengaan individualisering
  - / Vergroten natuurlijke verbanden

#### Vrijwilligerswerk en mantelzorgondersteuning:

- / Positief:
  - / Infrastructuur vrijwilligerswerk versterken door middel van het Steunpunt Vrijwilligerswerk
  - / Verbeteren bekendheid mantelzorgondersteuning

- / Evenveel positief als matig/onvoldoende:
  - / Voldoende ondersteunende voorzieningen voor mantelzorgers
  - / Toename gebruik ondersteuning mantelzorgers
  
- / Matig of onvoldoende:
  - / Vergroten aantal vrijwilligers
  - / Voorkomen van belemmerende regelgeving voor vrijwilligers
  - / Stimuleren vrijwilligerswerk mensen in sociaal isolement
  - / Stimuleren vrijwilligerswerk via verenigingsleven
  - / Stimuleren vrijwilligerswerk als opstap naar betaald werk
  - / Creëren specifiek aanbod allochtone en jonge mantelzorgers
  - / Sluitende ketenaanpak voor mantelzorgondersteuning

#### **Individuele voorzieningen**

De scores ten aanzien van de individuele voorzieningen zijn niet meegenomen omdat het percentage antwoorden 'weet niet' meer dan 50% bedroeg. Dit betrof vragen naar een samenhangend voorzieningenaanbod, maatwerk in voorzieningenaanbod en een goede bereikbaarheid van inkomensvoorzieningen.