

○  
**REKENKAMER**  
**COMMISSIE**  
**WOERDEN**



“Op weg naar meedoen”  
Onderzoek naar het beleid en de  
uitvoering van de Wet  
maatschappelijke ondersteuning  
(Wmo) in Woerden

15 augustus 2011

---

Colofon  
Titel: "Op weg naar meedoen"  
Rekenkameronderzoek naar de Wet maatschappelijke  
ondersteuning  
Door: Rekenkamercommissie Woerden  
i.s.m.: Research voor Beleid, Zoetermeer  
Datum: 15 augustus 2011

De Rekenkamercommissie Woerden wordt ondersteund door een secretaris/onderzoeker die werkzaam is voor de griffie van de gemeenteraad van Woerden en die bereikbaar is via e-mail ([rekenkamer@woerden.nl](mailto:rekenkamer@woerden.nl)) of per telefoon (0348 428513).

Bronvermelding: alle informatie uit dit rapport mag vrij gebruikt worden, mits onder duidelijke vermelding van de samensteller en naam van het rapport.

## Van de voorzitter

De rekenkamercommissie Woerden voert elk jaar ten minste één groot onderzoek uit naar een onderdeel van het gemeentelijk beleid<sup>1</sup>. De basis hiervoor zijn vragen als: hoe is dat beleid vorm gegeven, hoe wordt het uitgevoerd en levert het de gewenste resultaten op? Op basis van het onderzoek doet de rekenkamercommissie aanbevelingen tot verbeteringen.

In het eerste halfjaar 2011 heeft de rekenkamercommissie het beleid en de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) onderzocht. De Wmo werd in 2007 ingevoerd en had ook voor de gemeente Woerden ingrijpende gevolgen. In de beginperiode stond vooral de overheveling van de huishoudelijke hulp vanuit de AWBZ in de publieke belangstelling. Maar ook daarna bleef de Wmo steeds veel aandacht vragen vanwege de grote maatschappelijke belangen en de aanzienlijke financiële risico's. In het periodieke overleg van de rekenkamercommissie met raadsleden is de Wmo dan ook meermalen genoemd als mogelijk onderwerp van onderzoek.

In de loop van 2011 moest de gemeentelijke organisatie aan de slag om een nieuw Wmo beleidskader voor de jaren 2012 - 2015 op te stellen. De rekenkamercommissie stelde in dit verband de planning van haar Wmo-onderzoek zo op dat de uitkomsten van het onderzoek bij de voorbereiding van het nieuwe beleidskader betrokken zouden kunnen worden.

Het veldwerk voor dit onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Research voor Beleid in samenwerking met de secretaris/onderzoeker van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie spreekt haar dank uit aan allen die hebben deelgenomen aan het onderzoek, te weten een vijftal Wmo-klanten, de directeurs van twee welzijnsinstellingen in de gemeente Woerden, voorzitter en leden van de Wmo-raad, een aantal gemeenteraadsleden en fractieassistenten alsmede de wethouder en medewerkers van de gemeente<sup>2</sup> en de onderzoekers.

Tot slot heeft de rekenkamercommissie de snelle bestuurlijke reactie van het college zeer gewaardeerd. Mede daardoor kon het onderzoek, dat een zeer krappe planning kende, nog juist voor het zomerreces worden afgerond.

Woerden, 4 juli 2011

Dammis van der Staaij,  
voorzitter Rekenkamercommissie Woerden

---

<sup>1</sup> Daarnaast, van minder omvang, zogenaamde vervolgonderzoeken en rekenkamerbrieven.

<sup>2</sup> Zie ook Bijlage 2, Lijst van respondenten.



## Inhoudsopgave

<b>VAN DE VOORZITTER.....</b>	<b>3</b>
<b>INHOUDSOPGAVE.....</b>	<b>5</b>
<b>BESTUURLIJKE NOTA .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....</b>	<b>8</b>
1.2.1 CONCLUSIES.....	8
1.2.2 AANBEVELINGEN .....	18
<b>1.3 REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS.....</b>	<b>21</b>
<b>1.4 NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE .....</b>	<b>25</b>
<b>NOTA VAN BEVINDINGEN.....</b>	<b>27</b>
<b>2. ACHTERGROND EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK.....</b>	<b>27</b>
2.1 WET MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING .....	27
2.2 AANLEIDING ONDERZOEK .....	27
2.3 ONDERZOEKSVRAGEN EN FOCUS ONDERZOEK.....	28
2.4 NORMENKADER EN ONDERZOEKSMODEL .....	29
2.5 UITVOERING ONDERZOEK.....	32
2.6 LEESWIJZER.....	33
<b>3. BELEID, VISIE EN SAMENHANG .....</b>	<b>35</b>
3.1 BESCHRIJVING VAN HET WMO-BELEIDSPLAN 2008-2011 .....	35
3.2 VISIE OP MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING .....	37
3.3 OPBOUW EN ARGUMENTATIE ACHTER HET BELEID .....	40
3.4 WMO-BELEIDSPLAN: VOLDOEN AAN WETTELIJKE EISEN.....	45
3.5 NADERE UITWERKING WMO-BELEIDSPLAN 2008-2011 .....	47
3.6 INTERNE EN EXTERNE BELEIDSMATIGE SAMENHANG.....	50
3.7 BESCHIKBARE MIDDELEN EN VERDELING OVER PRESTATIEVELDEN .....	53
3.8 CONCLUSIES.....	55
<b>4. WMO IN DE PRAKTIJK.....</b>	<b>58</b>
4.1 THEMA 2: OPGROEIEN EN OPVOEDEN.....	58
4.1.1 Wat wil de gemeente bereiken? .....	58
4.1.2 Wat gaat de gemeente daarvoor doen? En wat heeft zij gedaan? .....	60
4.1.3 Hoe gaan we dit betalen? Wat zijn de bestedingen? .....	61
4.2 THEMA 4: MEEDOEN MAKKELIJKER MAKEN.....	63
4.2.1 Wat wil de gemeente bereiken? .....	63
4.2.2 Wat gaat de gemeente daarvoor doen? En wat heeft zij gedaan? .....	65
4.2.3 Hoe gaan we dit betalen? Wat zijn de bestedingen? .....	67
4.3 CONCLUSIES.....	68
<b>5. RISICOMANAGEMENT.....</b>	<b>70</b>

<b>5. RISICOMANAGEMENT</b> .....	<b>70</b>
5.1 RISICOMANAGEMENT IN HET ALGEMEEN .....	70
5.2 RISICOMANAGEMENT BIJ THEMA 2 ‘OPGROEIEN EN OPVOEDEN’ .....	71
5.3 RISICOMANAGEMENT BIJ THEMA 4 ‘MEEDOEN MAKKELIJK MAKEN’ .....	73
5.4 ANDERE BEHEERSMAATREGELEN .....	79
5.5 CONCLUSIES .....	81
<b>6. STURINGSINFORMATIE EN VERANTWOORDING</b> .....	<b>84</b>
6.1 STURING EN VERANTWOORDING, VISIE VAN DE GEMEENTERAAD.....	84
6.2 STURINGSINFORMATIE VOOR HET COLLEGE VAN B&W .....	88
6.3 COMMUNICEREN OVER DE WMO MET DE BURGER .....	89
6.4 PRESTATIEGEGEVENS VOOR HET MINISTERIE VAN VWS .....	90
6.5 CONCLUSIES .....	90
<b>BIJLAGE 1 TOELICHTING OP HET MODEL BELEIDSCYCLUS</b> .....	<b>93</b>
<b>BIJLAGE 2 LIJST VAN RESPONDENTEN</b> .....	<b>94</b>
<b>BIJLAGE 3 BEGRIPPEN- EN AFKORTINGENLIJST</b> .....	<b>95</b>
<b>BIJLAGE 4 OVERZICHT VAN ACTIVITEITEN PER THEMA</b> .....	<b>96</b>
<b>BIJLAGE 5 LITERATUURLIJST</b> .....	<b>98</b>
<b>BIJLAGE 6 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE OP DIT ONDERZOEKSRAPPORT</b> ....	<b>99</b>

## BESTUURLIJKE NOTA

### 1.1 Onderzoeksverantwoording

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is veelomvattend en vraagt onverminderd aandacht van het gemeentebestuur. De Wmo wil het mogelijk maken dat iedereen volwaardig in de samenleving kan meedoen (maatschappelijke participatie). Mensen kunnen daarin belemmeringen ondervinden door ouderdom of door lichamelijke of psychische beperkingen. Zij kunnen de gemeente vragen hen te helpen die belemmeringen zoveel mogelijk weg te nemen (compensatiebeginsel). Van de gemeente wordt hierin een actieve opstelling gevraagd: welke behoeften leven er bij de burgers – nu en in de toekomst – en welke mogelijkheden zijn er om aan die behoeften tegemoet te komen?

Bij de invoering in 2007 werden in de Wmo bestaande wetten en gemeentelijke taken samengevoegd en nieuwe taken bij gemeenten neergelegd. In de beginperiode stond vooral de overheveling van de huishoudelijke hulp vanuit de AWBZ in de publieke belangstelling. Ook de inrichting van de zogenaamde Wmo-loketten kreeg veel aandacht. Bij het verder vormgeven van het Wmo-beleid ging en gaat het vooral om het ontwikkelen van integraal beleid: het leggen van verbindingen tussen enerzijds verschillende prestatievelen<sup>3</sup> en doelgroepen binnen de Wmo en anderzijds verbindingen met aangrenzende beleidsterreinen (zoals volkshuisvesting, armoedebestrijding, sport). Daarbij moet voor de komende jaren rekening worden gehouden met afnemende budgetten als gevolg van bezuinigingen en een toename in de vraag als gevolg van demografische ontwikkelingen.

De Wmo raakt de burger rechtstreeks en gaat gepaard met hoge kosten. De uitvoering – de Wmo is een zogenaamde open einde regeling - brengt ook aanzienlijke financiële risico's met zich mee. Gemeenteraadsleden hebben in contacten met de rekenkamercommissie herhaaldelijk hun belangstelling geuit over de beheersing van die risico's. Samen met de grote maatschappelijke belangen die bij de Wmo in het geding zijn, was dit aanleiding voor de rekenkamercommissie om het lokale Wmo-beleidskader en de beheersing van de risico's te onderzoeken. Daarbij is het onderzoek zo gepland dat de gemeente de resultaten kan benutten bij de voorbereiding van het nieuwe Wmo-beleidsplan 2012 – 2015.

<sup>3</sup> Voor de prestatievelen van de Wmo zie bijgaande Nota van bevindingen, § 2.1 Overzicht 1.

Het feitenonderzoek (documentenstudie en interviews) is uitgevoerd door het bureau Research voor Beleid in de periode januari - april 2011.

Vanwege de breedte van de Wmo heeft de rekenkamercommissie van de negen Wmo-prestatievelden er drie geselecteerd waarop het onderzoek zich heeft toegespitst. Bij deze keuze is gelet op het (financiële) risico, de onderlinge samenhang tussen en de representativiteit van de geselecteerde velden voor de gehele Wmo.

Om het verhaal achter de cijfers in het onderzoek mee te kunnen nemen, zijn ook interviews gehouden met enkele klanten van het Wmo-loket. Verder zijn enkele fictieve casussen aan het Wmo-loket voorgelegd. De uitkomsten zijn als illustratie gebruikt bij het onderzoek, zij geven niet noodzakelijk een representatief beeld van de mening van de Woerdense klanten.

De uitkomsten van de interviews en de documentenstudie zijn geanalyseerd en vastgelegd in de Nota van bevindingen (hoofdstuk 2 en verder). Op basis hiervan heeft de rekenkamercommissie conclusies en aanbevelingen geformuleerd die u in deze Bestuurlijk nota kunt vinden. Enkele aanbevelingen bevatten voorbeelden van gemeenten die een andere aanpak hanteren. Deze kunnen als bron van inspiratie fungeren.

## 1.2 Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie beoordeelt de gemeente Woerden aan de hand van een normenkader. Elke norm en hoe de gemeente hierop presteert, is opgenomen in tabellen onder de deelconclusies verderop in deze paragraaf. De algemene conclusie en de deelconclusies zijn hier van afgeleid.

### 1.2.1 Conclusies

#### **De hoofdvraag van het onderzoek luidde:**

*Bevat het huidige Wmo-beleidskader voldoende waarborgen voor het doelmatig en doeltreffend realiseren van het Wmo-beleid en zijn beheersmaatregelen getroffen om risico's in de uitvoering te ondervangen?*



## Algemene conclusie

Het Wmo-beleidskader 2008-2011 bevat onvoldoende waarborgen voor een doelmatig en doeltreffend realiseren van het Wmo-beleid. Verbindingen tussen prestatievelden en met andere beleidsterreinen zijn nauwelijks gelegd. Ook maakt het Wmo-beleidsplan onvoldoende duidelijk wat de gemeente wil bereiken, op welke wijze en tegen welke kosten. Dit is overigens verklaarbaar. Het meerjarenplan is tot stand gekomen in een periode waarin de invoering van de Wmo tweemaal is uitgesteld en de gemeente verantwoordelijk werd voor omvangrijke taken zoals het verstrekken van hulp bij het huishouden (HH) en persoonsgebonden budgetten (PGB). Net als veel andere gemeenten heeft Woerden gekozen voor een smalle uitwerking van de Wmo, waarbij de aandacht vooral is uitgegaan naar het goed uitvoeren van nieuwe en bestaande taken.

Beheersmaatregelen om risico's in de uitvoering te ondervangen, zijn vooral getroffen ten aanzien van de individuele verstrekkingen (prestatieveld 6), waarmee de meeste kosten gemoeid zijn. Voor de overige prestatievelden geldt dat de gemeente op pragmatische wijze beheersmaatregelen treft. Van een uitgebreide analyse waarbij de risico's, maar ook de kansen van de Wmo integraal in kaart zijn gebracht, is geen sprake. Dit heeft het risico dat de gemeente te laat anticipeert op ontwikkelingen in de maatschappij, waardoor zij de kosten die gemoeid zijn met de Wmo niet goed kan beheersen.

Inmiddels toont het Wmo-beleidsplan 2008-2011 geen representatief beeld meer van de uitvoering van de Wmo in Woerden. Er zijn meerdere goede ontwikkelingen gaande. Enkele doelen zijn in latere uitwerkingen meer SMART geformuleerd en er is een managementinformatiesysteem ingericht. De werkprocessen rondom individuele verstrekkingen zijn op hoofdlijnen vastgelegd en worden in toenemende mate gedigitaliseerd. De afdelingen Sociale Zaken en Samenleving werken in toenemende mate samen, waardoor er meer afstemming komt tussen de collectieve en individuele voorzieningen. De gemeente heeft goede contacten met maatschappelijke instellingen en werkt (in gezamenlijk overleg) aan het sturen op maatschappelijke effecten. De wethouder geeft uitleg aan burgers en gaat met hen in gesprek over de Wmo. De vruchten van al deze ontwikkelingen kunnen worden geplukt in het nieuwe meerjaren Wmo-beleidsplan dat dit jaar (2011) tot stand dient te komen.

En een nieuw plan is nodig. De Wmo is veelomvattend. Tal van maatschappelijke uitdagingen, zoals de bezuinigingen, toename van de zorgvraag, tekort aan vrijwilligers en overbelasting van mantelzorgers, vergen dat de gemeente maatschappelijke problemen analyseert en prioriteert. De gemeente zal niet alle uitdagingen zelf aan kunnen en moet daarom kiezen welke aan het maatschappelijke middenveld en/of burgers overgelaten kunnen worden en voor welke zij zelf aan zet is. Een faciliterende rol moet daarbij niet worden vergeten: welke ondersteuning heeft een burger, vrijwilligersorganisatie of kerk nodig om meer verantwoordelijkheid op te pakken en zich in te zetten voor een ander?

De komst van het nieuwe meerjarenplan Wmo-beleidsplan biedt Woerden de gelegenheid om de smalle opvatting van de Wmo los te laten en op grond van de opgedane kennis en ervaringen een integrale, goed uitgewerkte visie op de Wmo neer te leggen. Welzijn Nieuwe Stijl (uitgaan van eigen kracht<sup>4</sup>) en de Kanteling (van aanbod naar vraag<sup>5</sup>) zijn daarin cruciaal. Wil de gemeente verder groeien in haar regierol, en burgers en het maatschappelijke middenveld meer verantwoordelijkheid laten nemen, dan is het nodig dat de gemeente haar visie op de Wmo scherp formuleert. En deze boodschap vervolgens helder verwoordt naar de samenleving.

### **Deelvraag 1: visie**

*Is er een duidelijke visie op de uitvoering van de Wmo geformuleerd waaruit blijkt wat de gemeente wil bereiken, wat dat gaat kosten en wat daarvoor gedaan zal worden?*

### **Deelconclusie 1: visie**

Door de aanvankelijk gekozen smalle insteek is de visie op de Wmo, zoals de gemeente deze heeft neergelegd in het Wmo-beleidsplan 2008-2011, mager. Deze visie steunt sterk op het gedachtegoed van de voormalige Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de Welzijnswet, waardoor collectieve en individuele voorzieningen in het beleidsplan, maar ook in de uitvoering grotendeels los van elkaar zijn opgepakt.

Een duidelijke visie op de uitvoering vraagt heldere uitgangspunten, een gedegen probleemanalyse en goed geformuleerde doelen.

In het Wmo-beleidsplan zijn de uitgangspunten van maatschappelijke ondersteuning uitgewerkt. Woerden wil de regie voeren en roept maatschappelijke instellingen en burgers op een actieve rol te spelen binnen de Wmo. De gemeente kan hier nog een slag in maken

---

<sup>4</sup> Zie kader in paragraaf 3.2 van de Nota van Bevindingen.

door helder te verwoorden wanneer instellingen en burgers aan zet zijn en waar de verantwoordelijkheid van de gemeente begint.

Een integrale analyse van de lokale problematiek op gebied van zorg en welzijn ontbreekt in het Wmo-beleidsplan 2008-2011 en is ook in de periode daarna maar beperkt tot stand gekomen. Dit heeft tot gevolg dat niet helder is welke oplossingen de gemeente binnen de Wmo specifiek wil bieden en welke groepen mensen vanuit de visie van de gemeente extra aandacht nodig hebben. Denk daarbij bijvoorbeeld aan eenzame ouderen, tienermoeders of jonge mantelzorgers. Ook inzicht in eventuele lacunes in het huidige zorg- en welzijnsaanbod ontbreekt grotendeels. Door het uitblijven van een grondige analyse van de uitgangssituatie is het lastig voor de gemeenteraad om maatschappelijke problemen te prioriteren.

Ook heeft het uitblijven van een dergelijke analyse tot gevolg dat doelen niet concreet (SMART) genoeg geformuleerd kunnen worden. Dat maakt het voor het college en de ambtelijke organisatie vervolgens lastig om gericht instrumenten in te zetten. Ook de verantwoording wordt belemmerd, omdat niet of nauwelijks kan worden vastgesteld of de doelen worden gerealiseerd. Het ijkpunt ontbreekt.

In de gemeenteraad bestaan meerdere opvattingen over de betekenis van de Wmo voor de burger. Voor een goede kaderstelling vanuit de gemeenteraad over de Wmo, is een fundamentele discussie over uitgangspunten, kansen en mogelijkheden van de Wmo binnen de raad wenselijk. Dit kan in het licht van het nieuw vast te stellen meerjaren beleidsplan Wmo. Op grond van geïnterviewde risico's kan de gemeenteraad keuzes maken. Hoe wil de gemeente bijvoorbeeld omgaan met de trend dat instellingen wonen en zorg steeds meer scheiden (waardoor zorg niet vanuit de AWBZ, maar vanuit de Wmo moet worden betrokken), of met het beperkte aantal geschikte woningen voor mensen met beperkingen in relatie tot dure woningaanpassingen, of met de steeds duurdere technologische mogelijkheden (bijvoorbeeld de sta-op-rolstoel), het tekort aan vrijwilligers en de toekomstige overheveling van begeleiding? Op welke punten roept de gemeenteraad burgers en maatschappelijke instellingen op om hun inbreng te leveren?

---

<sup>5</sup> Zie kader in paragraaf 3.2 van de Nota van Bevindingen.

**Tabel A** Normen behorend bij deelvraag 1 (inclusief beoordeling)

	Nummer en beschrijving van de norm	Beoordeling
<i>A. Wmo-beleidskader</i>	N1. Er is op basis van de wet, een analyse van de feitelijke situatie en de te verwachten lokale en landelijke ontwikkelingen een gemeentelijke visie op de uitvoering van de Wmo ontwikkeld.	<b>Voldoet deels.</b> In het Wmo-Beleidsplan 2008-2011 heeft de gemeente een (beknopte) eigen visie op de Wmo beschreven. De analyse van de startsituatie omvat alleen de demografie en in beperkte mate de hulpbehoefte van inwoners. Er is geen informatie opgenomen over het bestaande zorg- en welzijnsaanbod. Lokale en landelijke ontwikkelingen zijn nauwelijks beschreven. Het beleidsplan voldoet hiermee aan de meeste maar niet aan alle eisen die de wet stelt aan een Wmo-beleidsplan.
	N2. De visie op maatschappelijke ondersteuning is uitgewerkt aan de hand van vijf fundamentele vraagstukken waar de gemeente keuzes in kan maken.	<b>Voldoet deels.</b> Woerden heeft in het Wmo-beleidsplan haar visie op maatschappelijke ondersteuning uitgewerkt. Woerden wil een regisseur zijn die samen met het maatschappelijke middenveld en burgers maatschappelijke problemen op een adequate wijze oplost. De gemeente kan echter nog een slag maken door explicieter te verwoorden wat de gemeente van het maatschappelijke middenveld en van burgers verwacht en hoe bijvoorbeeld collectieve voorzieningen in de praktijk als eerste worden ingezet.
<i>C. Samenhang prestatievelden</i>	N3. De algemene visie op de Wmo is vertaald in algemene doelstellingen die het kader vormen voor de doelstellingen per prestatieveld.	<b>Voldoet deels.</b> De gemeente heeft de prestatievelden geclusterd in thema's. De algemene visie is vertaald in uitgangspunten (niet zozeer doelstellingen) die het kader vormen voor de doelstellingen per thema (cluster van prestatievelden).
	N4. Per prestatieveld zijn doelstellingen SMART geformuleerd en is duidelijk wat de kosten en de resultaten van de verschillende activiteiten zijn en in hoeverre deze resultaten een bijdrage leveren aan het bereiken van de Wmo-doelstellingen.	<b>Voldoet niet.</b> De meeste doelen zijn niet SMART gesteld. Uit het beleidsplan blijkt niet wat de kosten en resultaten van de verschillende activiteiten zullen zijn en in hoeverre deze resultaten een bijdrage leveren aan het bereiken van de Wmo-doelstellingen.
	N5. Per prestatieveld is duidelijk in hoeverre er sprake is van samenhang met andere prestatievelden en welke consequenties deze samenhang heeft.	<b>Voldoet niet.</b> De gemeente heeft samenhang tussen de prestatievelden uit de Wmo aangebracht door deze te clusteren in Woerdense thema's. Deze clustering is niet inhoudelijk beargumenteerd. Ook is niet helder welke verbindingen de gemeente ziet tussen de verschillende Woerdense thema's. Dit heeft tot gevolg dat uit het beleidsplan niet blijkt dat de kansen die de Wmo biedt voor preventief beleid en een integrale aanpak, worden benut.

	<p>N6. Per prestatieveld is duidelijk in hoeverre er sprake is van samenhang met andere gemeentelijke beleidsterreinen die niet behoren tot de prestatievelden en welke consequenties deze samenhang heeft.</p>	<p><b>Voldoet niet.</b> Naast samenhang tussen prestatievelden kunnen ook verbindingen worden gelegd met andere gemeentelijke beleidsterreinen. Dergelijke verbindingen zijn cruciaal omdat de maatschappelijke uitdagingen niet alleen vanuit de Wmo kunnen worden opgelost. Het aantal te financieren woningaanpassingen zal bijvoorbeeld sterk toenemen als vanuit de afdelingen Vastgoed en Ruimte niet wordt ingespeeld op de vergrijzing. Volgens de gemeente is het leggen van verbindingen tussen beleidsterreinen een uitgangspunt in haar werkwijze, maar tegelijkertijd beschrijft het Wmo-beleidsplan deze verbindingen niet. Inzicht ontbreekt in welke verbindingen de gemeente legt en wat dit haar oplevert. Mogelijk worden dan ook op dit vlak kansen voor integrale beleidsvoering niet benut. De bijdrage vanuit de Wmo aan beleidsproblemen die meerdere beleidsterreinen overlappen, komt niet tot uitdrukking.</p>
--	---	---

## Deelvraag 2: waarborgen doelmatige en doeltreffende uitvoering

*Zijn er voldoende waarborgen getroffen voor de doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid (op de geselecteerde prestatievelden)?*

### Deelconclusie 2: waarborgen doelmatige en doeltreffende uitvoering

Er hadden meer en betere waarborgen getroffen kunnen worden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het beleid. Bij de totstandkoming van het Wmo-beleidsplan heeft Woerden beperkt aandacht besteed aan het in kaart brengen van factoren die een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het beleid kunnen belemmeren. De gemeente borduurde in eerste instantie voort op de bestaande analyses van de verstrekkingen op grond van de Wvg. Woerden verwachtte een groeiende vraag naar ondersteunende hulpmiddelen. De omvang van de vraag naar hulp bij het huishouden, een nieuwe taak voor de gemeente, was nog onbekend. Om die reden heeft Woerden al in 2006 financiële ruimte gecreëerd om eventuele overschrijdingen als gevolg van individuele verstrekkingen te kunnen financieren. Nadat de werkprocessen waren vastgelegd en meer helderheid kwam in het gebruik van hulp bij het huishouden, is de gemeente meer aandacht gaan besteden aan het in kaart brengen van risico's met betrekking tot de individuele verstrekkingen en de te treffen waarborgen. Ten aanzien van de collectieve voorzieningen heeft Woerden de gebruikelijke waarborgen gehanteerd, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de verantwoordingscyclus rondom subsidies.

Het risicomanagement is duidelijk in ontwikkeling. Stappen zijn gezet om het beleid zo doelmatig en doeltreffend mogelijk uit te voeren. De gemeente heeft nu de kans om een sprong te maken. Binnen de gemeente en bij haar samenwerkingspartners is veel kennis aanwezig over risico's die de uitvoering van de Wmo (kunnen) belemmeren. Door deze risico's te gaan inventariseren en integraal te analyseren, kan een goede basis worden gelegd voor het nieuwe Wmo-beleidsplan. Het zal de gemeente helpen om ook de kansen in het beleid te identificeren en tijdig maatregelen te treffen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te waarborgen.

**Tabel B** Normen behorend bij deelvraag 2 (inclusief beoordeling)

	Nummer en beschrijving van de norm	Beoordeling
sten en risico's	N7. Er is een overzicht van de totale kosten voor de uitvoering van de Wmo voor de periode 2008-2011 waarbij een onderverdeling gemaakt is naar specifieke kosten per prestatieveld en algemene kosten.	<b>Voldoet (nog) niet.</b> In het Wmo-beleidsplan is geen volledig overzicht opgenomen van de kosten voor de uitvoering van de Wmo voor de periode 2008-2011. In de weergegeven kosten is geen onderverdeling gemaakt naar specifieke kosten per prestatieveld en algemene kosten. Positief is dat de gemeente in het verantwoordingsverslag over 2010 wel een verdeling van kosten naar prestatieveld heeft opgenomen. Als deze verdeling ook wordt opgenomen in het nieuwe Wmo-beleidskader en daarnaast de algemene kosten afzonderlijk worden genoemd, voldoet de gemeente aan de gestelde norm.
	Er is daarnaast inzicht in de effecten van het hanteren van verschillende beleidskaders op de efficiënte uitvoering van de Wmo.	<b>Niet langer van toepassing.</b> Om de effecten van de verschillende beleidskaders op de uitvoering te verminderen, zijn in de afgelopen jaren de kaders van de gemeente Woerden, Oudewater en Montfoort over individuele verstrekkingen geharmoniseerd. De Wmo-consulenten hoeven daardoor niet meer met verschil in regelgeving rekening te houden maar werken met inhoudelijk overeenkomstige kaders. Het risico van verschillende beleidskaders is daardoor vervallen.
	N8. Er is een beschrijving van de financiële en andere risico's die zich voor kunnen doen bij de uitvoering van de Wmo en de wijze waarop risico's ondervangen zijn of zullen worden.	<b>Voldoet deels.</b> In het Beleidsplan Wmo 2008-2011 staat dat de invoering van de Wmo niet zonder risico is. De gemeente verwachtte een groeiende vraag naar ondersteunende hulpmiddelen en HH. Woerden heeft budget gereserveerd voor de uitvoering van de Wmo, waardoor overschrijdingen kunnen worden opgevangen. In jaarlijkse afdelingsplannen zijn risico's vermeld die te maken kunnen hebben met de Wmo en veel risico's zijn bekend bij medewerkers en samenwerkingspartners. Over de volle breedte van de Wmo heeft echter geen integrale risicoanalyse plaatsgevonden.

Onderzoek Wet maatschappelijke ondersteuning

	<p>N9. Er is beschreven op welke wijze monitoring van de uitvoering van het beleid plaats vindt en op welke wijze en met welke frequentie de raad en andere belanghebbenden daarover geïnformeerd worden.</p>	<p><b>Voldoet deels.</b> In de Wmo staat dat gemeenten elke vier jaar een beleidsplan maken en jaarlijks rapporteren op de negen prestatievelden. Woerden volgt de wet hierin op. In het Wmo-beleidsplan staat bij sommige activiteiten dat er een nulmeting gaat plaatsvinden of heeft plaatsgevonden, bij andere staat een meeteenheid weergegeven. Op welke wijze de gehele uitvoering van het Wmo-beleidsplan wordt gemonitord, is in het beleidsplan niet beschreven.</p>
<p>WaARBORGEN VOOR BEPERKING RISICO'S</p>	<p>N10. Met de instellingen en bedrijven die een rol spelen bij de uitvoering van de Wmo zijn in contracten of beschikkingen prestatieafspraken vastgelegd. De overeengekomen afspraken sluiten aan bij de geformuleerde doelstellingen, activiteiten en prestaties in het Wmo-kader.</p>	<p><b>Voldoet.</b> De gemeente maakt met partijen prestatieafspraken over de uitvoering van de Wmo. Deze afspraken sluiten volgens betrokkenen aan op het Woerdense Wmo-beleidskader, maar worden in de praktijk aangepast aan ontwikkelingen binnen de gemeente, de ontvangende partij en/of de maatschappij. Hierdoor is afwijking van het beleidsplan mogelijk.</p>
	<p>N11. De gemeente controleert periodiek of deze instellingen en bedrijven de afgesproken prestaties leveren. Dit doet zij onder meer door de uitvoering van onderzoek onder haar klanten (de burgers). Bij het niet nakomen van verplichtingen door derden onderneemt de gemeente actie.</p>	<p><b>Voldoet.</b> Woerden controleert de uitvoering door de ontvangende partij door twee (bestuurlijke) besprekingen per jaar en een verantwoordingsverslag. Daarnaast zijn er tussentijdse informele gesprekken. Als uit het verantwoordingsverslag of signalen uit het veld blijkt dat de ontvangende partij zich niet aan de afspraken houdt, onderneemt de gemeente actie. Woerden laat jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren onder ontvangers van individuele verstrekkingen.</p>
	<p>N12. Cruciale werkprocessen voor de uitvoering van het Wmo-beleid zijn beschreven. Uitvoering van deze processen wordt digitaal ondersteund. Er vindt controle op naleving van procedures plaats.</p>	<p><b>Voldoet.</b> In 2008 zijn van de zeven hoofdprocessen aangaande individuele verstrekkingen de werkprocessen beschreven. Deze processen worden (in toenemende mate) digitaal ondersteund. De kwaliteitsmedewerker controleert of medewerkers op eenzelfde wijze functioneren en controleert zo de naleving van de procedures.</p>
	<p>N13. Binnen de organisatie is vastgelegd wie ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor het realiseren van welke Wmo-doelstellingen.</p>	<p><b>Voldoet deels.</b> Door de jaren heen zijn verschillende wethouders, soms gelijktijdig, verantwoordelijk geweest voor de uitvoering van het Wmo-beleid. De verdeling is niet opgenomen in het Wmo-beleidsplan maar wel in de programmabegrotingen. De ambtelijke verdeling van verantwoordelijkheden is vastgelegd in de afdelingsplannen. Niet over alle verantwoordelijkheden bestaat helderheid: het is bijvoorbeeld niet duidelijk welke afdeling verantwoordelijk is voor de in 2010 gemaakte structurele begrotingsfout aangaande de individuele verstrekkingen.</p>

Onderzoek Wet maatschappelijke ondersteuning

<p>N14. Er is een systeem voor managementinformatie beschikbaar op basis waarvan per kwartaal de voortgang van realisatie van het beleidskader verkregen wordt.</p>	<p><b>Voldoet.</b> Er is een managementinformatiesysteem beschikbaar. De afdeling Samenleving rapporteert driemaal per jaar over de uitvoering van het beleid: bij de voorjaarsrapportage, bij de najaarsrapportage en bij de jaarrekening. De afdeling Sociale Zaken voert op regionaal niveau de Wmo uit (voor de gemeenten Woerden, Oudewater en Montfoort). Deze afdeling rapporteert elk kwartaal.</p>
<p>N15. Over de ontwikkeling van de individuele voorzieningen (onder andere soort aanvraag, aantallen aanvragen, aantallen en soort beëindigingen, doorlooptijden, kosten, klachten) is gelet op risico's een maandelijkse rapportage beschikbaar.</p>	<p><b>Voldoet deels.</b> In 2009 zijn de sturingsvariabelen vastgesteld en is een managementsysteem opgezet waardoor de gemeente dagelijks inzicht kan hebben in het aantal en type verstrekkingen. Doorlooptijden, kosten en klachten zijn niet opgenomen in de rapportage. De gemeente maakt niet maandelijks een rapportage van de ontwikkelingen op dit terrein.</p>
<p>N16. De gemeente analyseert landelijke publicaties over de Wmo, de uitkomsten van landelijke (benchmark) onderzoeken en de adviezen van de Wmo-raad op mogelijke maatregelen om de kwaliteit van uitvoering van de Wmo te verhogen en de kosten te verlagen.</p>	<p><b>Voldoet / Niet vast te stellen.</b> De gemeente heeft meegedaan aan een Wmo-pilot en is nu betrokken bij het Programma Welzijn Nieuwe Stijl. De Wmo-raad voorziet de gemeente van adviezen. In hoeverre de aanwezige bereidheid tot leren echter leidt tot maatregelen om de kwaliteit van de uitvoering te verhogen en de kosten te verlagen is niet vast te stellen.</p>
<p>N17. De gemeente maakt jaarlijks een analyse van de belangrijkste ontwikkelingen van invloed op de Wmo-beleidsontwikkeling, uitvoering, risico's en kosten en adviseert over aanpassing van beleid en/of uitvoering.</p>	<p><b>Voldoet deels.</b> Uit de aanpassing van de verordening en de afdelingsprogramma's blijkt dat de gemeente zicht heeft op belangrijke ontwikkelingen op Wmo-gebied (vooral wijzigingen in landelijke wet- en regelgeving en in zoverre er helderheid is over eventuele wijzigingen) en hierop ook anticipeert. Bijvoorbeeld door subsidie te verstrekken aan een instelling om begeleiding te geven aan mensen die als gevolg van de AWBZ Pakketmaatregelen geen begeleiding meer krijgen vanuit de AWBZ. Risico's zijn op onderdelen bekend, maar een integraal risicomangement ontbreekt.</p>

**Deelvraag 3: verantwoordingsinformatie**

*Blijkt uit de verantwoordingsinformatie in hoeverre beleid wordt gerealiseerd?*

**Deelconclusie 3: verantwoordingsinformatie**

Uit de verantwoordingsinformatie blijkt niet in hoeverre beleid wordt gerealiseerd.

Woerden informeert de gemeenteraad over de uitvoering van de Wmo door een jaarlijks verantwoordingsverslag Wmo, een jaarverslag, jaarrekening, raadsinformatiebrieven en kwartaalrapportages over de individuele verstrekkingen.



Er is echter lastig te sturen op het Wmo-beleid. De verantwoordingsinformatie, zoals verstrekt via de jaarlijkse verantwoordingsverslagen, maakt namelijk onvoldoende duidelijk in hoeverre het beleid wordt gerealiseerd. Op grond van de verantwoording over de verschillende collegeprogramma's is sturing en controle wel mogelijk, maar het overzicht over de Wmo-lijn ontbreekt. Gemeenteraadsleden stellen onvoldoende zicht te hebben op de uitvoering van de Wmo en de bijbehorende bestedingen. Het is daarom opvallend dat zij geen eisen hebben gesteld aan de verantwoordingsverslagen Wmo.

**Tabel C** Normen behorend bij deelvraag 3 (inclusief beoordeling)

	Nummer en beschrijving van de norm	Beoordeling
F. Verantwoording	N18. Uit de verantwoording door het college aan de raad blijkt in hoeverre het realiseren van de in het kader geformuleerde toezeggingen, doelstellingen, activiteiten en kostenontwikkeling volgens planning verloopt.	<b>Voldoet niet.</b> De verantwoordingsinformatie, zoals verstrekt via de jaarlijkse verantwoordingsverslagen, maken onvoldoende duidelijk in hoeverre het beleid wordt gerealiseerd. De verslagen bestaan voornamelijk uit een opsomming van uitgevoerde activiteiten, die niet altijd zijn te herleiden tot het Wmo-beleidsplan en bijbehorende actieplan. De uitgevoerde activiteiten zijn niet gekoppeld aan de gestelde doelen. Inzicht in de behaalde resultaten en effecten ontbreekt. De kostenontwikkeling is door de gekozen indeling/categorieën van de financiële overzichten niet transparant. De bestedingen zijn tot en met het verantwoordingsverslag over 2009 niet te herleiden tot de prestatievelden, in het verantwoordingsverslag 2010 staan wel de bestedingen per prestatieveld.
	N19. Uit de rapportage door het college aan de raad blijkt welke wettelijke, maatschappelijke of andere ontwikkelingen van invloed zijn op het Wmo-beleid en of deze ontwikkelingen aanpassing van Wmo-beleid en/of de uitvoering direct of op termijn noodzakelijk maken.	<b>Voldoet deels.</b> In de verantwoording staat in beperkte mate informatie over wettelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het Wmo-beleid. Het gaat vooral om de AWBZ pakketmaatregelen waarbij destijds nog niet duidelijk was welke wijziging doorgevoerd zou worden en wat de gevolgen er dus van zijn voor gemeenten.

## 1.2.2 Aanbevelingen

### Aanbevelingen voor de gemeenteraad

#### 1. Daag het college uit en stel heldere kaders

Heroverweeg als raad wat je met de Wmo in Woerden wilt bereiken en doe dit zo veel mogelijk op basis van feitelijke informatie over de lokale situatie en risico's. Laat in de discussie de kaders van het bestaande beleid los en denk vanuit brede, fundamentele uitgangspunten van de Wmo (Woerden als regisseur, verantwoordelijkheid van de burger, etc). Anders worden mogelijkheden tot vernieuwing en integraal beleid mogelijk niet benut. Stel heldere kaders voor de bekostiging en uitvoering en formuleer een lange termijn visie op de Wmo als richtlijn voor het college.

*Een voorbeeld is de Gemeente Oude IJsselstreek die knelpunten in de welzijnssector heeft geprioriteerd en bekeken heeft welke bijdrage de verschillende prestatievelden kunnen leveren aan het oplossen van deze problemen. Zo probeert deze gemeente de kern van de problematiek aan te passen.*

#### 2. Houd meer zicht op de uitvoering van de Wmo

Om de controlerende taak goed uit te kunnen voeren, is het van belang dat de raad eisen stelt aan de jaarlijkse verantwoordingsinformatie over de Wmo. Versnipperde informatie biedt onvoldoende inzicht om te kunnen sturen en controleren. Stel daarom als raad eisen aan de volledigheid en transparantie van de verantwoordingsverslagen Wmo. Vraag in het verslag inzicht in de resultaten (en zo mogelijk effecten) van het beleid en laat ook informatie opnemen over de beheersing van de risico's binnen de Wmo en een heldere en volledige financiële paragraaf.

### Aanbevelingen voor het college

#### 3. Maak helder waar de gemeente nu staat en welke uitdagingen er zijn

In de afgelopen jaren heeft Woerden veel kennis en ervaring opgedaan met de Wmo. Er zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd. Neem op basis daarvan in het nieuwe Wmo-beleidsplan een gedegen analyse op, waarin de lokale situatie van dit moment wordt beschreven. Maak in de analyse helder welke doelgroepen extra aandacht nodig zouden kunnen hebben, waar de gemeente meer compensatie kan bieden bij zorg en welzijn, en

expliciteer de factoren die de kanteling kunnen versterken dan wel tegenhouden. Te denken valt aan het vergroten van de inzet van burgers, de toename van het aantal hulpvragen en de bezuinigingen. Maak helder wat deze uitdagingen betekenen voor het voeren beleid en welke maatregelen genomen gaan worden. Dit biedt de raad de kans om heldere besluiten te nemen.

#### **4. Verbeter het inzicht in de maatschappelijke effecten van het beleid**

Formuleer op grond van de analyse het perspectief en de verwachtingen van de gemeente voor de toekomst: Wanneer is de gemeente tevreden? Is ondersteuning aan een aantal jonge mantelzorgers voldoende of wil de gemeente alle jonge mantelzorgers kennen en ondersteunen? Formuleer in het nieuwe beleidsplan specifieke en meetbare doelstellingen die bijdragen aan het realiseren van dit perspectief. Koppel aan deze doelstellingen heldere en meetbare resultaat- en effectindicatoren. Maak zo helder wat de gemeente wil bereiken en maak monitoring van het realiseren van de gewenste resultaten en effecten mogelijk. Formuleer de activiteiten in relatie tot de gestelde doelen: waarom is het de verwachting dat een activiteit bijdraagt aan het bereiken van een doelstelling? Sluit bij het vaststellen van activiteiten zoveel mogelijk aan op de activiteiten van burgers en het maatschappelijke middenveld. Dit is nodig voor een doelgerichte uitvoering van de Wmo.

#### **5. Maak het Wmo-beleid meer integraal**

Het nieuwe Wmo-beleidsplan dat in 2012 van kracht moet zijn, vormt de gelegenheid om het huidige Wmo-beleid te herijken en te komen tot een meer integraal beleid dan nu het geval is. Door integratie van verschillende beleidsterreinen ontstaan meer mogelijkheden om de uitdagingen aan te kunnen.

*Voorbeelden: de gemeente Almelo gebruikt bestaande voorzieningen uit andere beleidsterreinen als instrument binnen de Wmo. De gemeente Eindhoven hanteert de participatieladder om beleidsterreinen met elkaar te verbinden. De gemeente Tytsjerksteradiel laat één medewerker zorg dragen voor het helder krijgen van de vraag van een burger en het aanbieden van een geïntegreerd aanbod.*

#### **6. Verbeter de verantwoordingsinformatie**

De verantwoording in de lijn van de Wmo is incompleet. Vergroot de transparantie door met de verschillende prestatievelden te werken en per doel de uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten weer te geven. Wees helder in de opgenomen financiële informatie. Maak onderscheid naar prestatievelden zodat vergelijking met andere gemeenten mogelijk

wordt. Op deze wijze kan de sturing door raad verbeterd worden, maar ook het college en de ambtelijke organisatie kunnen hier voordeel van hebben. Ga op basis van resultaat- en effectindicatoren na wat de voortgang van het beleid is en leg hierover verantwoording af aan de raad. Anders ontbreekt het zicht op de maatschappelijke effecten van het beleid.

De verantwoording in de lijn van de Wmo is incompleet. Vergroot de transparantie door met de verschillende prestatievelden te werken en per doel de uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten weer te geven. Wees helder in de opgenomen financiële informatie. Maak onderscheid naar prestatievelden zodat vergelijking met andere gemeenten mogelijk wordt. Op deze wijze kan de sturing door raad verbeterd worden, maar ook het college en de ambtelijke organisatie kunnen hier voordeel van hebben. Ga op basis van resultaat- en effectindicatoren na wat de voortgang van het beleid is en leg hierover verantwoording af aan de raad. Anders ontbreekt het zicht op de maatschappelijke effecten van het beleid.

*Het Wmo-verantwoordingsverslag van de gemeente Wassenaar is een goed voorbeeld van een transparant en duidelijk verslag.*

## **7. Gebruik de krachten uit de maatschappij nog meer**

In Woerden is er sprake van een actieve inzet van het maatschappelijke middenveld. Deze inzet is noodzakelijk binnen de Wmo. Denk daarbij buiten de kaders van het bestaande netwerk. Kijk of meer inzet van bedrijven, kerken en vrijwilligersorganisaties mogelijk is. Maak hen deelgenoot van de uitdagingen die op Woerden afkomen. Formuleer zo mogelijk een gezamenlijke visie en missie. Zorg ook voor een heldere formulering (van de boodschap) in het Wmo-beleidsplan. Samenwerkingspartners van de gemeente lezen immers dit beleidsplan om goed aan te kunnen sluiten op het beleid van de gemeente. Zij kunnen ook helpen de boodschap onder de burgers te verspreiden.

## **8. Maak burgers bewust van de Wmo en ga met hen in dialoog**

Er zijn signalen dat de Wmo binnen Woerden als een verstrekkingenbeleid wordt gezien. Mede om die reden voert de wethouder gesprekken met burgers over de Wmo. Zet deze activiteiten voort. Maak als gemeente helder wat de Wmo is, welke verantwoordelijkheid burgers zelf hebben en waar en wanneer de gemeente ondersteuning kan gaan bieden. De Wmo gaat niet leven als de gemeente de geest van de wet niet vertelt. Dit vraagt om actieve – algemene - externe

communicatie met de burger. Vertel burgers ook wat de gemeente voor hen kan betekenen, maar tevens wat zij zelf kunnen doen. Daarbij is een actuele, lokale sociale kaart onontbeerlijk. Burgers zullen minder snel om hulp komen vragen als zij zelf hulp kunnen vinden. Informeer hen over de Kanteling. Inspireer burgers hun eigen kracht te benutten en maak hen enthousiast om zich in te zetten voor hun burens. Het gesprek met de burger mag echter geen eenrichtingverkeer zijn. Burgerparticipatie is een essentieel onderdeel van de Wmo. Bespreek, net zoals dat voorafgaand aan de invoering van de Wmo is gedaan, met burgers hun behoeften en mogelijkheden en kijk in hoeverre het beleid hierbij aansluit.

*Voorbeelden. Geef de gesprekken met burgers over de Wmo vorm zoals de gemeente Hof van Twente dat doet: door 'kanteling' bij de inwoners zelf te realiseren door het maatschappelijk middenveld te betrekken (enkele maatschappelijke organisaties lopen bijvoorbeeld mee in de opleidingen verpleegkunde) en door een 'zelfregulerend buurtschap' via een train-de-trainer-concept. Zo gaan mensen niet meer van hun rechten uit maar van hun eigen kracht.*

### 1.3 Reactie College van Burgemeester en Wethouders

Hieronder staat de reactie van het college die de rekenkamercommissie op 28 juni 2011 per brief ontving. In de bijlage vindt u een kopie van de ondertekende brief.

“Geachte Rekenkamer,

In deze brief geven wij u de bestuurlijke reactie op uw onderzoek naar het beleid en de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo).

Voorafgaand willen wij u danken voor het onderzoek en waarderen de inzet door u geleverd. Wij willen u met name danken voor de tijdsplanning die u heeft gekozen om dit onderzoek uit te voeren. Hiermee zijn de uitkomsten van uw onderzoek een belangrijke input bij de voorbereiding van het nieuwe Wmo beleidskader.

Onze brief is opgebouwd aan de hand van uw onderzoek waarbij u onderscheid maakt tussen conclusies aangevuld met drie deelvragen, en zes aanbevelingen.

*Vervolg brief college.*

## **1. Conclusies.**

Uw onderzoeksvraag luidt: *Bevat het huidige Wmo-beleidskader voldoende waarborgen voor het doelmatig en doeltreffend realiseren van het Wmo-beleid en zijn er beheersmaatregelen getroffen om risico's in de uitvoering te ondervangen?*

Uw reactie:

U geeft aan dat het huidige Wmo beleidskader 2008-2011 onvoldoende waarborgen biedt voor een doelmatig en doeltreffend Wmo beleid. U verwijst naar de omstandigheden waarin het beleid is opgesteld en de nieuwe taken die gemeenten opgelegd kregen. Het Wmo beleid heeft hierdoor een smalle basis gekregen met weinig oog voor risico's en beheersmaatregelen. U wijst op de mogelijkheden die een nieuw beleidskader biedt om de smalle opvatting van de Wmo los te laten en een goed uitgewerkte visie neer te leggen.

Deze conclusie delen wij volledig en wij pakken dit op bij het nieuwe Wmo beleidskader.

### **Deelvraag 1: Visie**

*Is er een duidelijke visie op de uitvoering van de Wmo geformuleerd waaruit blijkt wat de gemeente wil bereiken, wat dat gaat kosten en wat daarvoor gedaan zal worden?*

Uw reactie:

U geeft aan dat het ontbreekt aan een integrale analyse van de lokale problematiek, waardoor het moeilijk is om Smart geformuleerde doelen te beschrijven. Het ontbreken hiervan maakt het lastig om goede interventies te plegen.

Deze conclusie delen we. Wij zijn wel van mening dat de contacten met het lokale middenveld kort en goed zijn. Daardoor zijn de problemen goed bekend zijn en hebben we inzicht in de lokale problematiek.

We juichen het toe dat u voorstelt om in de gemeenteraad een fundamentele discussie te voeren over de uitgangspunten van de Wmo. Wij denken dat met de bespreking in de gemeenteraad over het meerjarenperspectief en het nieuwe Wmo beleidskader, de gemeenteraad de gelegenheid heeft dit ook op te pakken.

### **Deelvraag 2: Waarborgen doelmatige en doeltreffende uitvoering**

*Zijn er voldoende waarborgen getroffen voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid (op de geselecteerde prestatievelden)?*

Uw reactie:

U geeft aan dat de waarborgen beter kunnen worden ingezet, en naar uw mening beperkt wordt ingezet.

*Vervolg brief college.*

Wij zijn van mening dat met de ervaring die we nu hebben opgedaan binnen de Wmo, en de stappen die gezet zijn bij oa. de werkprocessen en het in kaart brengen van de risico's, wij werkende weg hebben bijgestuurd. Wij zijn ons terdege bewust van de moeilijke en soms complexe omstandigheden waarbinnen gewerkt wordt. Wij staan nu en in de toekomst voor een kwalitatief, goede dienstverlening aan de inwoners.

### **Deelvraag 3: Verantwoordingsinformatie**

*Blijkt uit de verantwoordingsinformatie in hoeverre beleid wordt gerealiseerd?*

Uw reactie:

U geeft aan dat uit de verantwoordingsrapportage niet blijkt in hoeverre beleid wordt gerealiseerd. Wij delen deze conclusie. In de verantwoordingsrapportages wordt met name de inzet binnen de Wmo weergegeven, niet de behaalde beleidsdoelen.

Wij willen echter wel vasthouden aan het doel waarmee verantwoordingsrapportages zijn opgesteld, horizontale verantwoording over de Wmo. De gemeenteraad, maar ook de inwoners kunnen op deze manier kennis nemen van de inspanningen binnen de Wmo. Bij het nieuwe Wmo beleidskader zullen we voorstellen doen op welke manier wij over de Wmo rapporteren.

## **2. Aanbevelingen voor het college.**

U maakt onderscheid tussen aanbevelingen aan het college en aan de gemeenteraad. Wij hebben kennis genomen van de aanbevelingen die u doet aan de gemeenteraad en laten een reactie hierop, over aan de gemeenteraad.

### **1. Maak helder waar de gemeente nu staat en welke uitdagingen er zijn**

Uw motivatie: U geeft aan dat de onderzoeken die gedaan zijn in de afgelopen jaren, de ervaring die er is en de factoren die van invloed zijn op (aan)vragen, een analyse in zich houden over een te vormen, effectief Wmo beleid.

Deze aanbeveling nemen wij volledig over. In het nieuwe Wmo beleidskader wordt een brede sociaal demografische analyse opgenomen.

### **2. Verbeter het inzicht in de maatschappelijke effecten van het beleid**

Uw motivatie: U geeft aan dat het formuleren van verwachtingen en een perspectief voor de toekomst het beleidsproces bevordert. Wanneer zijn we tevreden, met welke inzet? U geeft ook aan activiteiten te willen meten, in relatie tot de doelstellingen.

*Vervolg brief college.*

Deze aanbeveling nemen wij over, in het nieuwe Wmo beleidskader wordt dit uitgewerkt en toegepast. Wij zijn ons bewust dat het meten van effecten niet eenvoudig is. Welke factoren zijn van invloed op de gehaalde prestaties? Zijn die altijd **en** uniek toe te rekenen aan een interventie of aan een organisatie waar dit is ondergebracht? Wij zien het meten van effecten als een uitdaging voor de komende beleidsperiode, wij gaan met de betreffende maatschappelijke partners samen deze uitdaging aan.

### **3. Maak het Wmo beleid meer integraal**

Uw motivatie: U geeft aan dat er meer beleidsinspanningen bijdragen aan de doelstellingen van de Wmo.

Deze aanbeveling herkennen wij. Inmiddels zijn we een intern project gestart om “*Meedoen anno 2012*” vorm te geven, samen met de afdelingen Sociale Zaken en Samenleving. Het geeft ons een middel om beleidsterreinen te koppelen en om praktische inzet te verbinden. Daarbij blijft het doel de inwoner optimaal en doelmatig te compenseren voor zijn beperking en het versterken van de *eigen kracht*.

### **4. Verbeter de verantwoordingsinformatie**

Uw motivatie: U geeft aan dat er meer inzicht kan ontstaan als er met prestatievelden gewerkt wordt en er heldere financiële informatie onderligt.

Met het nieuwe Wmo beleidskader gaan wij uit van de negen prestatievelden van de Wmo. Wij zoeken echter nog steeds naar een optimale verantwoording. Het huidige verantwoordingsverslag kent beperkingen en wij rapporteren nu tweemaal naar de gemeenteraad over de Wmo financiën. Dit levert terecht veel vragen op.

Wij danken u voor de tip om de verantwoording van de gemeente Wassenaar als voorbeeld eens te onderzoeken.

### **5. Gebruik de krachten uit de maatschappij nog meer**

Uw motivatie: Het maatschappelijk middenveld in onze gemeente is actief. U wijst op andere mogelijkheden die er zijn om vrijwilligers, kerken en bedrijven te betrekken bij de uitvoering van de Wmo.

Deze aanbeveling nemen wij ter harte. Het betrekken van de samenleving bij taken is onderdeel van ons coalitieakkoord. Door verschillende maatschappelijke partners is al uitgesproken dat wij op dit punt verder kunnen gaan dan nu het geval is. De eigen kracht van organisaties en de inwoners kan nog beter benut worden.



*Vervolg brief college.*

## **6. Maak burgers bewust van de Wmo en ga met hen in dialoog**

Uw motivatie: U geeft aan dat inwoners de Wmo als een verstrekkingen wet zien en niet als een samenspel tussen “*geven en ontvangen*”. Communicatie hierover acht u van groot belang.

Deze aanbeveling nemen wij over. Er wordt in het nieuwe Wmo beleidskader een communicatieparagraaf opgenomen waarin de beweging van “*verzorging naar participatie*” wordt uitgewerkt.”

### **1.4 Nawoord van de Rekenkamercommissie**

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft bij brief van 21 juni 2011 gereageerd op het rapport van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie stelt vast dat het College van Burgemeester en Wethouders instemt met de conclusies en aangeeft de aanbevelingen, gericht aan het college, over te zullen nemen. De commissie is verheugd dat het college de uitkomsten van het onderzoek als belangrijke input ziet bij de voorbereiding van het nieuwe Wmo beleidskader.

Met betrekking tot de reactie van het college op deelvraag 1 merkt de rekenkamercommissie op dat een “integrale analyse van de lokale problematiek” verder gaat dan het hebben van “inzicht in de lokale problematiek op basis van goede contacten met het lokale middenveld”. Een integrale analyse houdt bijvoorbeeld ook in dat wordt onderzocht wat de oorzaken zijn van de problemen, zodat vastgesteld kan worden op welke wijze de problemen het beste kunnen worden aangepakt. Het verkregen inzicht op basis van de goede contacten met het middenveld helpt uiteraard wel bij het uitvoeren van deze analyse.

Het college geeft voorts aan samen met de afdelingen Sociale Zaken en Samenleving een intern project te hebben gestart om “meedoen anno 2012” vorm te geven. De rekenkamercommissie is van mening dat het van belang is om daar ook de afdelingen Vastgoed en Ruimte bij te betrekken, zodat bijvoorbeeld geanticipeerd kan worden op de toenemende vraag naar geschikte woningen voor ouderen.

Woerden, 4 juli 2011

Namens de Rekenkamercommissie Woerden

D. van der Staaij, voorzitter



## NOTA VAN BEVINDINGEN

### 2. Achtergrond en aanpak van het onderzoek

#### 2.1 Wet maatschappelijke ondersteuning

In 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingevoerd. Het maatschappelijke doel van de Wmo is 'meedoen'. De wet moet er voor zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en mee kunnen doen in de samenleving. In eerste instantie kunnen mensen daarbij geholpen worden door vrienden, familie of bekenden. Maar als dat geen afdoende oplossing biedt, kan de gemeente ook ondersteuning bieden. De gemeente ondersteunt bijvoorbeeld vrijwilligers en mantelzorgers. De Wmo regelt ook de hulp bij het huishouden, biedt opvoedondersteuning en zorgt voor goede informatie over de hulp en informatie die mensen kunnen krijgen.

Het ministerie van VWS geeft de kaders aan waarin elke gemeente haar eigen beleid kan maken. De gemeente dient dit beleid af te stemmen op de wensen en samenstelling van de inwoners. Elke gemeente kan daardoor bij het opstellen van het beleid eigen accenten leggen en zo werken aan maatwerk voor haar burgers.

#### 2.2 Aanleiding onderzoek

Het huidige Wmo-beleidskader van de gemeente Woerden geldt voor de periode 2008-2011. De gemeente Woerden is voornemens in 2011 nieuw beleid te ontwikkelen en vast te stellen. Daarbij moet de gemeente onder meer rekening houden met verdere decentralisatie vanuit de AWBZ en de Jeugdzorg, afnemende budgetten als gevolg van bezuinigingen en een toename in de vraag als gevolg van demografische ontwikkelingen.

De rekenkamercommissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar het lokale Wmo-beleid. Redenen daarvoor zijn:

- De Wmo is een maatschappelijk actueel onderwerp en de uitvoering ervan raakt burgers in de gemeente rechtstreeks.
- De uitvoering van de Wmo is van groot financieel belang en brengt aanzienlijke financiële risico's met zich mee.

- De leden van de gemeenteraad hebben tegenover de rekenkamercommissie herhaaldelijk aangegeven onderzoek naar de beheersing van de risico's rond de Wmo belangrijk te vinden.

Het onderzoek komt voor de gemeente op een goed moment, omdat het de resultaten kan benutten bij het actualiseren van het Wmo-beleidsplan.

### 2.3 Onderzoeksvragen en focus onderzoek

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

*Bevat het huidige Wmo-beleidskader voldoende waarborgen voor het doelmatig en doeltreffend realiseren van Wmo-beleid en zijn beheersmaatregelen getroffen om risico's in de uitvoering te ondervangen?*

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende drie onderzoeksvragen die betrekking hebben op de voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Wmo.

1. Is er een duidelijke visie op de uitvoering van de Wmo geformuleerd waaruit blijkt wat de gemeente wil bereiken, wat dat gaat kosten en wat daarvoor gedaan zal worden?
2. Zijn er voldoende waarborgen voor doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid (op de geselecteerde prestatievelden) getroffen?
3. Blijkt uit de verantwoordingsinformatie in hoeverre het beleid gerealiseerd wordt?

De rekenkamercommissie wil daarbij niet alleen een procedureel – organisatorische toetsing uitvoeren, maar in aanvulling op de onderzoeksvragen ook aandacht besteden aan 'het verhaal achter de cijfers', door enkele ervaringen van klanten van de gemeentelijke diensten op het gebied van de Wmo in het onderzoek te betrekken.

#### **Focus op drie prestatievelden**

Vanwege de breedte van de Wmo heeft de rekenkamercommissie drie prestatievelden geselecteerd waarop het onderzoek zich heeft toegespitst. Het gaat om de prestatievelden 2, 3 en 6 (zie overzicht 1).

## Overzicht 1 Prestatievelden in de Wmo

Prestatieveld	Titel
1	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	Geven van informatie, advies en cliëntondersteuning
4	Ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers
5	Bevorderen van deelname aan het maatschappelijke verkeer en over het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch of psychosociaal probleem
6	Verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem
7	Het bevorderen van maatschappelijke opvang
8	Bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg
9	Bevorderen van verslavingsbeleid

De rekenkamercommissie is tot deze keuze gekomen op grond van de volgende criteria:

- (financieel) risico
- onderlinge samenhang tussen de geselecteerde prestatievelden en
- representativiteit van de geselecteerde velden voor de gehele Wmo.

## 2.4 Normenkader en onderzoeksmodel

### Normenkader

De rekenkamercommissie heeft op basis van een vooronderzoek een normenkader opgesteld en afgestemd bij het startoverleg. Dit normenkader bestaat uit de volgende onderdelen:

A. Wmo-beleidskader	N1. Er is op basis van de wet, een analyse van de feitelijke situatie en de te verwachten lokale en landelijke ontwikkelingen een gemeentelijke visie op de uitvoering van de Wmo ontwikkeld.
B. Visie op MO	N2. De visie op maatschappelijke ondersteuning is uitgewerkt aan de hand van vijf fundamentele vraagstukken waar de gemeente keuzes in kan maken.
C. Samenhang prestatievelden	N3. De algemene visie op de Wmo is vertaald in algemene doelstellingen die het kader vormen voor de doelstellingen per prestatieveld.
	N4. Per prestatieveld zijn doelstellingen SMART geformuleerd en is duidelijk wat de kosten en de resultaten van de verschillende activiteiten zijn en in hoeverre deze resultaten een bijdrage leveren aan het bereiken van de Wmo-doelstellingen.
	N5. Per prestatieveld is duidelijk in hoeverre er sprake is van samenhang met andere Wmo-prestatievelden en welke consequenties deze samenhang heeft.
	N6. Per prestatieveld is duidelijk in hoeverre er sprake is van samenhang met andere gemeentelijke beleidsterreinen die niet behoren tot de Wmo-prestatievelden en welke consequenties deze samenhang heeft.

Onderzoek Wet maatschappelijke ondersteuning

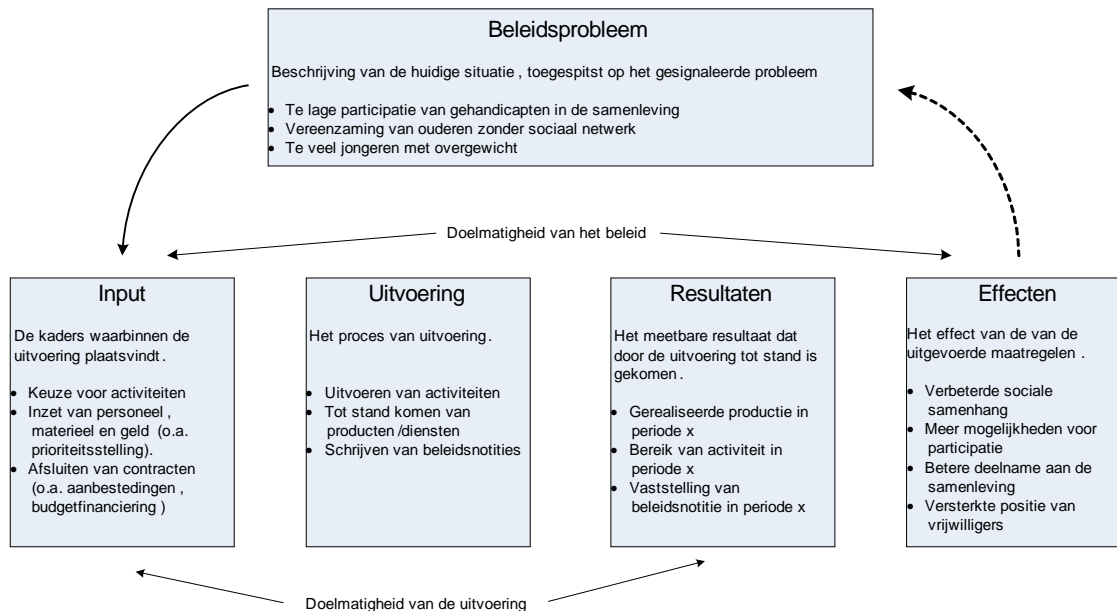
D. Kosten en risico's	N7. Er is een overzicht van de totale kosten voor de uitvoering van de Wmo voor de periode 2008-2011 waarbij een onderverdeling gemaakt is naar specifieke kosten per prestatieveld en algemene kosten. Er is daarnaast inzicht in de effecten van het hanteren van verschillende beleidskaders op de efficiënte uitvoering van de Wmo.
	N8. Er is een beschrijving van de financiële en andere risico's die zich voor kunnen doen bij de uitvoering van de Wmo en de wijze waarop risico's ondervangen zijn of zullen worden.
	N9. Er is beschreven op welke wijze monitoring van de uitvoering van het beleid plaats vindt en op welke wijze en met welke frequentie de raad en andere belanghebbenden daarover geïnformeerd worden.
E. Waarborgen voor beperking risico's	N10. Met de instellingen en bedrijven die een rol spelen bij de uitvoering van de Wmo zijn in contracten of beschikkingen prestatieafspraken vastgelegd. De overeengekomen afspraken sluiten aan bij de geformuleerde doelstellingen, activiteiten en prestaties in het Wmo-kader.
	N11. De gemeente controleert periodiek of deze instellingen en bedrijven de afgesproken prestaties leveren. Dit doet zij onder meer door de uitvoering van onderzoek onder haar klanten (de burgers). Bij het niet nakomen van verplichtingen door derden onderneemt de gemeente actie.
	N12. Cruciale werkprocessen voor de uitvoering van het Wmo-beleid zijn beschreven. Uitvoering van deze processen wordt digitaal ondersteund. Er vindt controle op naleving van procedures plaats.
	N13. Binnen de organisatie is vastgelegd wie ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor het realiseren van welke Wmo-doelstellingen.
	N14. Er is een systeem voor managementinformatie beschikbaar op basis waarvan per kwartaal de voortgang van realisatie van het beleidskader verkregen wordt.
	N15. Over de ontwikkeling van de individuele voorzieningen (onder andere soort aanvraag, aantallen aanvragen, aantallen en soort beëindigingen, doorlooptijden, kosten, klachten) is gelet op risico's een maandelijkse rapportage beschikbaar.
	N16. De gemeente analyseert landelijke publicaties over de Wmo, de uitkomsten van landelijke (benchmark) onderzoeken en de adviezen van de Wmo-raad op mogelijke maatregelen om de kwaliteit van uitvoering van de Wmo te verhogen en de kosten te verlagen.
F. Verantwoording	N17. De gemeente maakt jaarlijks een analyse van de belangrijkste ontwikkelingen van invloed op de Wmo-beleidsontwikkeling, uitvoering, risico's en kosten en adviseert over aanpassing van beleid en/of uitvoering.
	N18. Uit de verantwoording door het college aan de raad blijkt in hoeverre het realiseren van de in het kader geformuleerde toezeggingen, doelstellingen, activiteiten en kostenontwikkeling volgens planning verloopt.
	N19. Uit de rapportage door het college aan de raad blijkt welke wettelijke, maatschappelijke of andere ontwikkelingen van invloed zijn op het Wmo-beleid en of deze ontwikkelingen aanpassing van Wmo-beleid en/of de uitvoering direct of op termijn noodzakelijk maken.

### Onderzoeksmodel

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een model van de beleidscyclus. Dit model maakt inzichtelijk op welke wijze het beleidsprobleem, de beleidstheorie, de ingezette middelen, de resultaten en effecten zich tot elkaar verhouden en elkaar (idealiter) beïnvloeden.

Onderstaand is het model weergegeven. In elk onderdeel van het model zijn puntsgewijs enkele voorbeelden gegeven van wat dit element kan inhouden.

**Figuur 1** Model van de beleidscyclus



Bron: *Research voor Beleid*

In een goed beleidsplan wordt aan alle facetten van de beleidscyclus aandacht besteed<sup>6</sup>. Daarbij wordt de beleidscyclus van achter naar voren doorgelopen. Dat betekent dat teruggeredeneerd wordt van beleidsprobleem via gewenste effecten naar benodigde resultaten naar de wijze van uitvoering, gekoppeld aan de benodigde kaders en voorwaarden (zoals inzet van de benodigde middelen). Op die manier wordt zo veel mogelijk gewaarborgd dat de activiteiten die worden ingezet, aansluiten op het vastgestelde beleidsprobleem. Als het beleidsprobleem bijvoorbeeld is dat veel jongeren overgewicht hebben, kan de gemeente zich ten doel stellen dat jaarlijks het aantal jongeren met overgewicht 10% daalt (input) doordat jaarlijks 100 jongeren deelnemen aan een cursus 'gezond leven' (resultaat). Een uitgebreide uitleg van het model is opgenomen in bijlage 1.

Het onderzoek doorloopt het model voor de prestatievelden 2, 3 en 6. Hoofdstuk 2 behandelt de gehele beleidscyclus. Hoofdstuk 3 gaat op hoofdlijnen in op de input, uitvoering en resultaten. De effecten zelf zijn niet onderzocht voor de genoemde prestatievelden, maar wel is geïnterviewd in hoeverre de gemeente effecten constateert en vastlegt.

<sup>6</sup> Uitzondering hierop vormt de fase 'Uitvoering'. Dit is in de planfase niet relevant (alles wat vooraf wordt vastgelegd en besloten over de wijze van uitvoering valt onder de fase 'Input').

## 2.5 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door Research voor Beleid in de periode januari - april 2011. De meetperiode voor het onderzoek was februari – april 2011. Het onderzoek bestaat uit vijf fasen.

### *Fase 1: Startoverleg en presentatie*

Het onderzoek is gestart met het vaststellen van het normenkader. Ook is een presentatie van de onderzoeksaanpak en het te gebruiken normenkader gegeven aan de bij het onderzoek te betrekken wethouder en ambtenaren.

### *Fase 2: Deskresearch*

Na het startoverleg is een documentenstudie uitgevoerd. Centraal stond het verkrijgen van eerste inzichten in de inrichting en uitvoering van het Wmo-beleid door de gemeente Woerden. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de drie geselecteerde prestatievelen.

### *Fase 3: Interviewronde*

Om het perspectief van de gemeente helder in beeld te krijgen zijn acht interviews afgenomen met betrokken ambtenaren, de portefeuillehouder en een aantal gemeenteraadsleden<sup>7</sup>. In deze gesprekken is ingegaan op kaderstelling, risicomanagement en verantwoording aangaande de Wmo. Ook vertegenwoordigers van de huidige Wmo-raad<sup>8</sup> en twee externe aanbieders hebben hun visie op de genoemde thema's gegeven. De lijst van respondenten is opgenomen in bijlage 2.

### *Fase 4: Cliëntenonderzoek*

Om ook het verhaal achter de cijfers in het onderzoek mee te kunnen nemen, zijn interviews gehouden met vier klanten van het Wmo-loket en met één klant van het Jeugdloket. De gemeente heeft hiervoor een steekproef aangeleverd. Per type voorziening zijn aselect mensen uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek. Naast de klantengesprekken zijn drie fictieve casussen aan het Wmo-loket voorgelegd. Voor twee casussen is een *mystery call* uitgevoerd, waarbij de onderzoeker zich als klant heeft voorgedaan. Bij de laatste casus heeft de onderzoeker zichzelf bekend gemaakt en verteld

---

<sup>7</sup> Tijdens het interview met de gemeenteraad is gesproken met zes gemeenteraadsleden en één fractieassistent. Deze nota spreekt in het vervolg van 'raadsleden'. De fractieassistent wordt in deze nota niet afzonderlijk genoemd.

<sup>8</sup> Vanwege een verschil in taakopvatting tussen de eerste Wmo-raad en de gemeente is de eerste Wmo-raad in november 2008 gestopt. De huidige Wmo-raad is bijna een jaar later aangetreden en heeft de totstandkoming van het Wmo-beleidsplan 2008-2011 dan ook niet meegemaakt.



dat het gesprek onderdeel uitmaakt van onderhavig onderzoek. De uitkomsten zijn ter illustratie gebruikt bij het onderzoek en geven niet noodzakelijk een representatief beeld van de mening van de Woerdense klanten.

### *Fase 5: Synthese en rapportage*

In de laatste fase zijn de uitkomsten van de interviews en de documentenanalyse geanalyseerd en vastgelegd in deze nota van bevindingen. Deze nota bevat ook enkele voorbeelden van gemeenten die een andere aanpak hanteren. Deze voorbeelden zijn niet noodzakelijkerwijs beter dan de in Woerden gehanteerde aanpak, maar kunnen als bron van inspiratie fungeren.

## 2.6 Leeswijzer

De nota van bevindingen is opgebouwd aan de hand van de onderzoeksvragen en het normenkader.

### Overzicht 2 Indeling nota van bevindingen

Onderzoeksvraag	Hoofdstuk	Onderdeel normenkader	Prestatievelden	Woerdens thema
1 Is er een duidelijke visie op de uitvoering van de Wmo geformuleerd waaruit blijkt wat de gemeente wil bereiken, wat dat gaat kosten en wat daarvoor gedaan zal worden?	3	A, B, C (en D)	1 t/m 9	1 t/m 5
1 Verdieping eerste onderzoeksvraag	4		2, 3 en 6	2 en 4
2 Zijn er voldoende waarborgen getroffen voor doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid (op de geselecteerde prestatievelden)?	5	D en E	2, 3 en 6	2 en 4
3 Blijkt uit de verantwoordingsinformatie in hoeverre beleid gerealiseerd wordt?	6	F	2, 3 en 6	2 en 4

Enkele aandachtspunten bij het lezen van deze nota.

- Woerden heeft het Wmo-beleid aanvankelijk beschreven in het Wmo-beleidsplan. Na vaststelling van het beleidsplan heeft de gemeente de doelen en beleidsvoornemens overgenomen in afdelingsplannen en opgenomen in collegeprogramma's. Om recht te doen aan de ontwikkeling die daarbij is doorgemaakt, behandelt deze nota alle verschillende genoemde documenten. Om verwarring te voorkomen, staat expliciet aangegeven op welke documenten de bevindingen betrekking hebben.

## Onderzoek Wet maatschappelijke ondersteuning

---

- De nota volgt de indeling in Wmo-thema's, die binnen Woerden wordt gehanteerd. Waar wenselijk worden deze uitgesplitst naar de (binnen de Wmo meer gangbare) onderliggende prestatievelden (zie § 2.3).
- Hoofdstuk 3, 5 en 6 behandelen elk één van de onderzoeksvragen.
- Hoofdstuk 3 behandelt alle vijf de Woerdense Wmo-thema's terwijl de hoofdstukken 4, 5 en 6 focussen op de Woerdense Wmo-thema's 2 en 4.
- Hoofdstuk 4 gaat nader in op de eerste onderzoeksvraag, maar focust daarbij op een selectie van thema's.

Een begrippenlijst is opgenomen in bijlage 3.

### 3. Beleid, visie en samenhang

In dit hoofdstuk behandelen we het Wmo-beleid van Woerden. Door de jaren heen heeft de gemeente het Wmo-beleid in verschillende documenten uitgewerkt. Zij noemt daarbij naast het Wmo-beleidsplan de afdelingsplannen en de programmabegrotingen van het college. Laatstgenoemde documenten zijn actueler dan het Wmo-beleidsplan dat vier jaar geleden is vastgesteld. Maar omdat het Wmo-beleid in deze documenten niet duidelijk herkenbaar is terug te vinden, staat in dit hoofdstuk het Wmo-beleidsplan 2008-2011 centraal.

Het hoofdstuk geeft antwoord op de volgende onderzoeksvraag: Is er een duidelijke visie op de uitvoering van de Wmo geformuleerd waaruit blijkt wat de gemeente wil bereiken, wat dat gaat kosten en wat daarvoor gedaan zal worden? Bij de beantwoording gaan we in op de onderdelen A, B, C en D uit het normenkader (pagina's 9 en 10).

De eerste paragraaf beschrijft kort de opzet van het Wmo-beleidsplan. De tweede paragraaf behandelt de uitgangspunten van het Wmo-beleid en de derde paragraaf de opbouw en argumentatie achter het beleid. De vierde paragraaf gaat in op de mate waarin het beleidsplan aan de wettelijke eisen voldoet. Daarna behandelt de vijfde paragraaf de nadere uitwerking van het Wmo-beleidsplan in andere gemeentelijke stukken en de zesde paragraaf de samenhang in het Wmo-beleid en met andere beleidsterreinen. De zevende paragraaf besteedt aandacht aan de beschikbare middelen en de verdeling daarvan over de prestatievelden. Tot slot sluit het hoofdstuk af met enkele conclusies.

#### 3.1 Beschrijving van het Wmo-beleidsplan 2008-2011

Het Beleidsplan Wmo 2008-2011 van Woerden begint met een korte inleiding over de komst van de Wmo en de uitgangspunten van de wet. De gemeente vervolgt met een hoofdstuk waarin de eigen visie op de Wmo wordt beschreven. De gemeente beschrijft vier uitgangspunten die het meedoen van burgers mogelijk moet maken, te weten:

- eigen kracht en initiatief van inwoners,
- samenhang en verantwoordelijkheid,
- van gelijkheid naar maatwerk en
- vangnet voor wanneer de eigen kracht en initiatief onvoldoende uitkomst biedt.

De gemeente volgt met deze uitgangspunten het landelijke beleid.

De gemeente werkt niet met de negen prestatievelden uit de Wmo, maar gaat in het beleid uit van **vijf Woerdense thema's** (zie hieronder). De gemeente verwacht dat deze thema's de burger meer aanspreken dan de genoemde prestatievelden.

#### *Kerngegevens Woerden (Demografie)*

In het hoofdstuk 'huidige vertreksituatie' behandelt de gemeente de belangrijkste demografische gegevens over de bevolking. In de beschrijving is in een enkel geval een uitsplitsing naar woonkern gemaakt, maar het beleidsplan rapporteert vooral op het niveau van de gehele gemeente (zie ook § 3.3) . Daarnaast wordt aandacht besteed aan de doelgroepen binnen de Wmo, zoals eenoudergezinnen en mensen met een psychische stoornis.<sup>9</sup>

#### *Uitgangspunten werkwijze*

In het hoofdstuk 'Hoe gaan we in Woerden aan de slag' geeft de gemeente uitgangspunten die moeten bijdragen aan een meer resultaatgerichte werkwijze.

- Meedoen mogelijk maken voor iedereen
- Verantwoordelijkheid voor elkaar én voor de Woerdense samenleving
- Een duidelijke rolverdeling tussen alle betrokkenen in Woerden
- Interactieve beleidsvorming en verantwoording
- Woerden in regionale en provinciale context
- Een gezond financieel perspectief

#### *Prestatievelden / Woerdense thema's*

Daarna volgt een beschrijving van het te voeren beleid op de verschillende prestatievelden, waarbij de prestatievelden zijn geclusterd in vijf Woerdense thema's:

1. Samenleven in buurt, wijk en dorp (prestatieveld 1)
2. Opgroeien en opvoeden (prestatieveld 2)
3. Inzet voor elkaar (prestatieveld 4)
4. Meedoen makkelijker maken (prestatieveld 3, 5 en 6)
5. Voorkomen en verzorgen (prestatieveld 7 t/m 9)

Per thema geeft het Wmo-beleidsplan een korte inleiding, de doelen, de activiteiten, de rol van de gemeente en hoe de gemeente de geplande activiteiten gaat betalen.

---

<sup>9</sup> Het hoofdstuk eindigt met drie ontwikkelingen die niet demografisch van aard zijn. Het gaat om de 'inzet burgerpanel en seniorenpanels', de bestuurlijke overeenkomst 'Wel Thuis!' en het Maatschappelijke Steunsysteem GGZ/Meldpunt OGGZ. Het is niet helder waarom deze ontwikkelingen in dit hoofdstuk worden beschreven.

### *Financiën*

Het laatste hoofdstuk gaat in op de financiën. De budgetten zijn niet gerelateerd aan de prestatievelden. Wel merkt de gemeente op dat het middelen ontvangt voor de uitvoering van acht van de negen prestatievelden. Het prestatieveld 'Bevorderen van de openbare geestelijke gezondheidszorg' valt onder de gemeente Utrecht.

Het beleidsplan heeft twee bijlagen. In de eerste is de samenhang tussen de prestatievelden en de Woerdense thema's aangegeven. In de tweede bijlage is een actielijst opgenomen die is ingedeeld naar de Woerdense thema's en een globale planning kent.

## **3.2 Visie op maatschappelijke ondersteuning**

De visie op maatschappelijke ondersteuning kan worden uitgewerkt aan de hand van vijf fundamentele vraagstukken waar de gemeente keuzes in kan maken die richtinggevend zijn voor het te voeren beleid<sup>10</sup>. De keuzes gaan over de invulling van de gemeentelijke rol als regisseur van de maatschappelijke ondersteuning en hebben consequenties voor de inzet van gemeentelijke middelen. Deze paragraaf gaat in op de uitwerking van de vijf vraagstukken door de gemeente Woerden.

### *Vraagstuk 1: Verhouding tussen collectieve voorzieningen en individuele voorzieningen*

Het eerste vraagstuk gaat in op de verhouding tussen collectieve en individuele voorzieningen. In andere woorden: wanneer kan een burger gebruik maken van collectieve en wanneer van individuele voorzieningen.

Het Wmo-beleidsplan 2008-2011 gaat niet in op de verhouding algemene en individuele voorzieningen, behalve dat het Rijk aangeeft dat individuele voorzieningen alleen verstrekt worden indien collectieve voorzieningen geen passende oplossing bieden. In de Woerdense verordening van 2007 (blad 2) staat dat een voorziening 'slechts kan worden toegekend voor zover deze naar objectieve maatstaven gemeten, als de goedkoopst adequate voorziening kan worden aangemerkt.' Algemene voorzieningen gaan daarbij voor op individuele voorzieningen. De gemeente heeft daarbij als uitgangspunt dat zij haar burgers maatwerk wil bieden. Uit het Wmo-beleidsplan blijkt niet hoe de gemeente dit 'maatwerk' borgt.

Volgens de huidige Wmo-raad staat het aanbieden van algemene voorzieningen soms op gespannen voet met het leveren van maatwerk. Tijdens het interview merken de

---

<sup>10</sup> Op grond van een door de rekenkamercommissie uitgevoerd vooronderzoek zijn deze vijf vraagstukken opgenomen in het normenkader dat in dit onderzoek is gehanteerd.

vertegenwoordigers van de Wmo-raad op dat de gemeente steeds meer aandacht heeft voor de Kanteling (zie kader), maar dat zij hierin nog zoekende is.

**Kanteling**

Binnen de Wmo maakt de gemeente een omslag van aanbod- naar vraaggericht werken. Waar het voorheen vooral ging om het verstrekken van (individuele) voorzieningen voor burgers met een beperking, zoekt de gemeente nu samen met de burger naar oplossingen. In dit proces gaat de gemeente uit van de eigen mogelijkheden van de persoon met beperkingen (in plaats van alleen de beperkingen) en zijn of haar netwerk. Levert dat geen adequate oplossing op dan kijkt de gemeente naar de mogelijkheid om een vrijwilliger in te zetten of dat professionele zorg nodig is.

*Vraagstuk 2. Verhouding tussen de eigen verantwoordelijkheid van burgers en die van de gemeente*

Het tweede vraagstuk gaat in op de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de burger zelf en de gemeente: in hoeverre vraagt de gemeente van burgers om op eigen kracht problemen op te lossen en bij te dragen aan de samenleving.

Woerden is op dit vraagstuk ingegaan door haar burgers aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid. Uit het beleidsplan Wmo blijkt dat de gemeente hierbij onderscheid maakt tussen haar inwoners: 'Het beroep op zelf doen en zelf betalen kan naar draagkracht en is individueel bepaald. Zelfredzame en initiatiefrijke inwoners betekenen gelijktijdig een minder prominente rol voor de gemeente.' Dat de gemeente verantwoordelijkheid deels terug wil leggen in de samenleving blijkt ook uit het tijdens de interviews genoemde motto: 'Slanke overheid, sterke samenleving'.

Uit de interviews blijkt dat in de communicatie van de gemeente richting de burger over de Wmo informatie over de eigen verantwoordelijkheid ontbreekt. Zowel de Wmo-consulenten als de Wmo-raad merken op dat burgers ervaren dat zij recht hebben op bepaalde voorzieningen. De burgers hebben onvoldoende weet van de eigen verantwoordelijkheid die de gemeente in het kader van de Wmo bij hen legt.

*Vraagstuk 3. Verhouding tussen instellingen en de gemeente*

Het derde vraagstuk gaat in op de verhouding tussen instellingen en de gemeente. De uitkomst van het vraagstuk is tekenend voor de regierol die de gemeente op zich neemt of in elk geval wil nemen.

Woerden meldt in het Wmo-beleidsplan dat zij initiatieven uit de samenleving wil stimuleren en faciliteren. De gemeente ziet zich als regisseur die het in- en overzicht heeft, partijen bij

elkaar brengt, zorgt voor afstemming, vraaggericht werkt en (nieuwe) initiatieven ontplooit.<sup>11</sup>

De betrokken ambtenaren bevestigen tijdens de interviews de voorgaande visie. Woerden wil graag meer onderlinge samenwerking in het maatschappelijke middenveld creëren en zet haar regierol hiervoor in. Door het doorvoeren van landelijk ingezette ontwikkelingen als de Kanteling en het programma Welzijn Nieuwe Stijl (zie kader) krijgt de gemeente impulsen om haar regierol te versterken. De Wmo-raad merkt op dat de gemeente daarbij in een leerproces zit en dat het door de bestaande verhoudingen tussen organisaties tijd vergt om de regierol tot stand te brengen. Dat de gemeente het contractbeheer bij verschillende medewerkers heeft neergelegd en ook de provincie enkele contracten beheert, draagt volgens de Wmo-raad niet bij aan de uniformiteit van het contractbeheer. Enkele raadsleden merken op dat de gemeente vooral in contact staat met professionele organisaties en minder aandacht heeft voor vrijwilligersorganisaties.

De regiefunctie is een punt van aandacht binnen het huidige college, dat deze rol meer wil versterken en meer de samenwerking met het middenveld op wil zoeken dan tot nog toe is gebeurd.

#### **Programma Welzijn Nieuwe Stijl**

Het programma Welzijn Nieuwe Stijl is een initiatief van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Vereniging Nederlandse Gemeente en de Maatschappelijke Ondernemersgroep. Het initiatief is gericht op het helpen van gemeenten en welzijnsinstellingen bij het invulling geven aan de zogenaamde Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Het programma Welzijn Nieuwe Stijl focust daarbij op de (sturings)relatie tussen gemeenten en welzijnsinstellingen en de verbetering van de kwaliteit en professionaliteit van het welzijnswerk.

Bron: [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl)

Om als gemeente het maatschappelijke middenveld te kunnen aanspreken is inzicht nodig in mogelijk relevante organisaties, diensten en producten op het gebied van de Wmo. Om dit overzicht te verkrijgen, heeft de gemeente destijds in haar beleidsplan opgenomen te 'willen weten wie, wat, waar, wanneer en waarom doet in wijken en dorpen'. De gemeente wilde hiervoor in de jaren 2008 en 2010 een onderzoek en een nulmeting uitvoeren. Uit de interviews blijkt echter dat begin 2011 een totaaloverzicht van relevante partijen en aanbod ontbreekt. Intern is er een adressenbestand van relevante partijen per afdeling. Voor het publiek is er daarnaast de gemeentegids en een beperkte digitale sociale kaart. Een (vrijwel) volledig overzicht kan de gemeente niet leveren. Het huidige college is zich hiervan bewust en acht het verkrijgen van een volledig overzicht van het aanbod Wmo-diensten en producten van groot belang.

<sup>11</sup> Wmo-Beleidsplan 2008-2011, gemeente Woerden, pag. 8

*Vraagstuk 4. Verhouding tussen instellingen en burgers*

Het vierde vraagstuk gaat in op de verhouding tussen instellingen en burgers. Uit het Wmo-beleidsplan blijkt dat de gemeente de maatschappelijke inzet van zowel instellingen als burgers wil vergroten. Dit betekent dat de gemeente wil stimuleren dat instellingen zich inzetten voor de participatie van burgers en dat burgers omgekeerd een bijdrage leveren door (vrijwillige) inzet via instellingen.

Zowel de gemeente als instellingen stimuleren volgens de huidige Wmo-raad het inzetten van vrijwilligers. De Wmo-raad ziet hier wel grenzen aan: soms kan een vrijwilliger de benodigde zorg niet leveren en is professionele ondersteuning nodig.

*Vraagstuk 5. Wijze van benaderen van inwoners*

Het laatste vraagstuk behandelt de vraag of de gemeente inwoners als burgers of als cliënten benadert. Het beleidsplan maakt duidelijk dat de gemeente inwoners als burgers betitelt: 'De Wmo raakt iedere Woerdenaar. Om kwetsbare burgers te ondersteunen wordt betrokkenheid en inzet van álle inwoners verwacht.'<sup>12</sup> Naast dat Woerden haar inwoners als burgers benadert, maakt dit citaat ook duidelijk dat de gemeente de Wmo ziet als een wet die alle burgers aangaat.

Het is de vraag of burgers ook de ervaring hebben dat de Wmo 'alle burgers aangaat'. Vanuit de gemeenteraad gaan geluiden op dat veel burgers de Wmo gelijk stellen aan het verkrijgen van individuele verstrekkingen, zoals hulp bij het huishouden. Ondersteuning van mantelzorgers, versterken van het vrijwilligerswerk en het stimuleren van de sociale cohesie herkennen burgers niet als onderdelen van de Wmo, terwijl deze wel van invloed kunnen zijn op het leven van de burgers. De huidige Wmo-raad vindt echter dat de gemeente inzet op een sterke samenleving, op burgers die meedoen. Achterliggende gedachte is volgens de raad dat elke burger van vandaag een cliënt in de toekomst kan zijn.

### **3.3 Opbouw en argumentatie achter het beleid**

In het onderzoek is de opbouw en argumentatie achter het Wmo-beleid geanalyseerd. Hierbij is de vraag gesteld of op grond van het Wmo-beleidsplan duidelijk is waarom de gemeente bepaald beleid wil uitvoeren en waar dit aan bijdraagt. Deze paragraaf beschrijft de beleidscyclus in de omgekeerde volgorde (zie § 2.4): dat wil zeggen dat deze paragraaf eerst het beleidsprobleem behandelt, en dan ingaat op de gewenste effecten, beoogde



resultaten en tot slot de input. Zo ontstaat een goed beeld van de opbouw en argumentatie achter het beleid volgens de gedachtegang van de beleidscyclus.

### Beleidsprobleem

Zoals eerder beschreven bevat het Wmo-beleidsplan een hoofdstuk 'Vertreksituatie' dat antwoord geeft op vragen als hoe de leeftijdsopbouw in Woerden is, hoeveel mensen psychische problemen hebben en wat het bereik van de minimaregelingen is. Op deze beschrijving volgt echter geen conclusie over welke groepen volgens de gemeente binnen haar grenzen extra aandacht nodig hebben en/of op specifieke aandacht kunnen rekenen. Wel benoemt de gemeente in de inleiding dat het 'bij groepen inwoners nodig is om extra (preventieve) inzet te plegen. Dit is vooral het geval bij eenzame ouderen, inwoners met psychiatrische problematiek, inwoners met een chronische ziekte of een beperking, en mantelzorgers.'<sup>13</sup> Of de gemeente in haar beleid prioriteit geeft aan deze groepen is niet duidelijk. Ook bij de beschrijving van de vijf Woerdense thema's (zie § 3.1) staat nauwelijks een omschrijving van de achterliggende beleidsproblematiek (per kern). Verspreid in het beleidsplan komen delen van de beleidsproblematiek naar voren, zoals de verwachting dat het gebruik van individuele voorzieningen (hulp bij het huishouden) zal toenemen door de vergrijzing en doordat burgers beter bekend raken met het Wmo-loket.

Door het uitblijven van een heldere beschrijving van het beleidsprobleem is er weinig inzicht in welke problemen de gemeente wil aanpakken en welke ontwikkelingen de gemeente als problematisch ziet. De huidige Wmo-raad meldt tijdens het interview het wenselijk te vinden om nulmetingen uit te voeren, zodat de uitgangssituatie bekend is en de resultaten van het beleid beter inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

#### Voorbeeld beleidsprobleem andere gemeente

In Almelo maken circa 2.800 personen gebruik van huishoudelijke hulp. Hierbij gaat het in totaal om ongeveer € 8,5 miljoen per jaar. Almelo heeft een aantal specifieke kenmerken ten opzichte van andere gemeenten:

- relatief hoge uitgaven voor huishoudelijke hulp en veel cliënten
- hoge uitgaven zowel per cliënt als per zorguur
- relatief hoge uitgaven voor huishoudelijke hulp met regie
- gemiddeld aantal cliënten met persoonsgebonden budget, wel hoge kosten
- relatief veel arbeidsongeschikten en mensen met een WWB- uitkering.

**Bron:** Wmo-beleidsplan 2008-2011, gemeente Almelo

<sup>12</sup> Wmo-Beleidsplan 2008-2011, gemeente Woerden, pag. 8

<sup>13</sup> Wmo-beleidsplan 2008-2011, gemeente Woerden, pag. 10

### Beoogde effecten

De centrale visie van de gemeente bij het te voeren Wmo-beleid is dat ‘inwoners van Woerden meedoen.’<sup>14</sup> Per thema is deze centrale visie uitgewerkt in een beschrijving van de te bereiken situatie en/of de rol van de gemeente daarin. Bij thema 4 levert dat bijvoorbeeld de volgende beschrijving op: ‘Het zelfstandig (blijven) wonen van inwoners in eigen wijk of dorp, ook als er veel zorg nodig is, vinden we waardevol. Woningen, de woonomgeving en het (openbaar) vervoer moeten hiervoor toegankelijk, passend en betaalbaar zijn.’<sup>15</sup>

Na de beschrijving van het thema werkt de gemeente de te bereiken effecten uit in doelstellingen. De gemeente merkt al in de beleidsnota op dat deze doelstellingen zo SMART mogelijk zijn beschreven, maar dat meer inzicht nodig is om daadwerkelijk SMART doelstellingen te kunnen formuleren.<sup>16</sup> Meerdere malen kondigt de gemeente dan ook aan nader onderzoek uit te gaan voeren, zoals in het volgende voorbeeld: “Doel is het huidige aantal vrijwilligers te behouden. De inventarisatie wordt uitgevoerd in 2007 [...] en gezien als een nulmeting.”<sup>17</sup> Het gebrek aan gegevens heeft er waarschijnlijk aan bijgedragen dat de meeste doelstellingen niet SMART, maar soms ronduit ‘vaag’ zijn geformuleerd. Wat bedoelt de gemeente bijvoorbeeld met de doelstelling: ‘Kinderen en jongeren ontwikkelen zich op een gezonde manier’? Geïnterviewden merken op dat zij nu – door een toename van gegevens – meer dan bij de totstandkoming van het Wmo-beleidsplan in staat zijn om de doelstellingen SMART te formuleren<sup>18</sup>. Ook de Wmo-raad vindt dat de gemeente stappen heeft gezet in dit leerproces en is hier positief over, al kan de gemeente nog duidelijker zijn over haar verwachtingen: Wat wil de gemeente bereiken? Wanneer is zij tevreden?

#### Eerst inzicht, dan prioriteiten

*“Om een helder beeld te krijgen waar het in Woerden nog aan ontbreekt of waar het beter kan, moeten we het woord geven aan de gebruikers van onze producten en voorzieningen. Ook de betrokken en uitvoerende partijen – de maatschappelijke instellingen – hebben hier opvattingen over. In 2008 zullen we binnen het kader van de verschillende programma’s nulmetingen en klanttevredenheidsonderzoeken opstarten om daarmee de foto van Woerden te kunnen maken. Dit is uiteindelijk richtinggevend voor de prioriteiten. Aandachtspunt daarbij is wel, dat onze klanten niet overvraagd worden.”*

Bron: Afdelingsplan onderwijs en welzijn 2008, gemeente Woerden

<sup>14</sup> Wmo-beleidsplan 2008-2011, gemeente Woerden, pag. 8

<sup>15</sup> Wmo-beleidsplan 2008-2011, gemeente Woerden, pag. 24

<sup>16</sup> Wmo-beleidsplan 2008-2011, gemeente Woerden, pag. 18

<sup>17</sup> Wmo-beleidsplan 2008-2011, gemeente Woerden, pag. 22

Bij meerdere doelstellingen is overigens niet helder waarom de doelstelling is opgenomen en hoe deze bijdraagt aan de centrale visie van de gemeente op maatschappelijke ondersteuning. Een voorbeeld is de doelstelling ‘verschillende generaties ontmoeten elkaar.’<sup>19</sup> In het Wmo-beleidsplan is niet beschreven wat de achterliggende problematiek van deze doelstelling is, waarom de doelstelling is opgenomen en wat de ‘ontmoetingen tussen generaties’ volgens de gemeente op zouden moeten leveren.

Daarnaast zijn enkele doelstellingen weinig realistisch. De gemeente stelt bijvoorbeeld als doel dat “kinderen en jongeren tot 23 jaar zich kunnen ontwikkelen tot volwassen mensen en het onderwijs verlaten met een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt.” Is het de bedoeling van de gemeente om ervoor te zorgen dat geen enkele jongere het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie? Mogelijk is deze weinig realistische formulering het gevolg van een gebrek aan gegevensuitwisseling binnen de gemeente over het aantal jongeren dat vandaag de dag het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie. In een ander geval ontbreekt het niet aan cijfers: ‘We streven naar een toename, dan wel handhaving, van het huidige aantal sportende jongeren in het algemeen in 2010. Volgens onderzoek is dit nu rond de 96%.’<sup>20</sup> Hoeveel toename is nog mogelijk? En is het, in de afweging van belangen, wenselijk dat de gemeente op dit punt wil investeren in een toename (dan wel handhaving)?

Tot slot zijn meerdere doelstellingen niet als beoogd effect, maar als actie geformuleerd. Bijvoorbeeld: ‘We voeren een (regionaal) klanttevredenheidsonderzoek uit in het eerste kwartaal van 2008’<sup>21</sup> Deze doelstelling maakt niet duidelijk wat het gewenste effect is. De gemeente kan dit helder maken door bijvoorbeeld te stellen: ‘We streven naar een hoge klanttevredenheid onder gebruikers van individuele verstrekkingen. In 2010 willen we een 7,5 hebben voor de klanttevredenheid.’

### **Beoogde resultaten**

Het beleidsplan geeft weinig inzicht in de resultaten die de gemeente wil behalen met de uit te voeren activiteiten. De gemeente spreekt haar ‘verwachtingen’ niet uit, zoals de vertegenwoordigers van de Wmo-raad dit tijdens het interview benoemen. Doordat de gemeente aan de te ondernemen activiteiten veelal geen resultaten koppelt, ontbreekt inzicht in wat de gemeente concreet wenst te bereiken met de uit te voeren activiteiten. Hierdoor is het volgens de Wmo-raad en de gemeenteraad lastig om de uitvoering van het beleidsplan te beoordelen<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Dit heeft niet geleid tot een tussentijdse bijstelling van het Wmo-beleidsplan.

<sup>19</sup> Wmo-beleidsplan 2008-2011, gemeente Woerden, pag. 20

<sup>20</sup> Wmo-beleidsplan 2008-2011, gemeente Woerden, pag. 20

<sup>21</sup> Wmo-beleidsplan 2008-2011, gemeente Woerden, pag. 24

Overigens worden in een aantal gevallen wel ‘procedurele resultaten’ beschreven. Het gaat dan bijvoorbeeld om het uitvoeren van onderzoek, het opstellen van een visie of het organiseren van een bijeenkomst. Het te behalen resultaat is dan de directe uitkomst van de activiteit.

Andere activiteiten zijn zo cryptisch omschreven dat niet helder is wat de gemeente concreet gaat doen en welke resultaten de gemeente daarmee wil bereiken, bijvoorbeeld: ‘We zorgen er voor dat het zorgaanbod laagdrempelig is en aansluit op de zorgstructuren in en om de scholen.’<sup>23</sup> Om welk zorgaanbod gaat het en wat is laagdrempelig?

### **Input**

Om de beoogde resultaten te behalen moeten keuzes worden gemaakt voor specifieke activiteiten, middelen beschikbaar worden gesteld en taken worden verdeeld.

Het Wmo-beleidsplan 2008-2011 maakt niet duidelijk in hoeverre al bestaande activiteiten onder de Wmo worden gecontinueerd en voor welke ‘hiaten’ nieuwe voornemens zijn opgenomen. De voorgenomen activiteiten zijn nauwelijks beschreven, waardoor de inhoud van de activiteiten onduidelijk blijft. Denk hierbij aan het voorgaande voorbeeld over het ‘laagdrempelige zorgaanbod’: wat gaat de gemeente hier concreet voor doen?

Ook een begroting van de verschillende activiteiten per thema ontbreekt. Wel is bij de beschrijving van de thema’s in zeer algemene termen aangegeven uit welke budgetten de activiteiten gefinancierd moeten worden<sup>24</sup>. Een betrokken ambtenaar meldt dat dit niet tot problemen leidt, omdat de activiteiten in de afdelingsplannen zijn begroot: de middelen volgen de afdelingsplannen, niet het Wmo-beleidsplan.

De verdeling van verantwoordelijkheden maakt ook onderdeel uit van de input. Het Wmo-beleidsplan maakt echter niet helder wie verantwoordelijk is voor de verschillende thema’s, doelstellingen en/of activiteiten.

Door het ontbreken van motiveringen voor gemaakte keuzes in het activiteitenaanbod en de argumentatie achter de middelenverdeling kan er geen duidelijke relatie tussen de input en de te behalen resultaten/effecten worden gevonden.

---

<sup>22</sup> Verslag Raadscommissie Welzijn, d.d. 6 april 2011 (concept)

<sup>23</sup> Wmo-beleidsplan 2008-2011, gemeente Woerden, pag. 21

<sup>24</sup> Wmo-beleidsplan 2008-2011, gemeente Woerden, hoofdstuk 6

**Voorbeeld van strategische keuzen**

In de Kadernota Wmo (vastgesteld op 1 juni 2006) heeft de gemeente Sluis twee strategische uitgangspunten geformuleerd als grondslag voor het Wmo-beleidsplan. Deze strategische uitgangspunten zijn hieronder benoemd.

- De gemeente Sluis dient vanwege de bevolkingsopbouw en de beperkte financiële middelen nadrukkelijk in te zetten op beleidsmaatregelen die bijdragen aan preventie (algemene voorzieningen) en daarmee het verminderen van het beroep op individuele voorzieningen.
- Versterkt een collectieve voorziening (in de vorm van een subsidie voor een activiteit) of een individuele voorziening (in de vorm van een in natura verstrekking, een financiële bijdrage of pgb) de sociale samenhang en de zelfredzaamheid van de burger? *Als deze vraag niet positief kan worden beantwoord, betekent dit vanuit strategisch perspectief dat een voorziening of subsidie niet dient te worden verstrekt.*

Bron: Wmo-Beleidsplan 2008-2010, gemeente Sluis

**3.4 Wmo-beleidsplan: voldoen aan wettelijke eisen**

Artikel 3 van de Wmo bevat de eisen waar het Wmo-beleidsplan in elk geval aan moet voldoen. In het kader op de volgende bladzijde is de tekst van artikel 3 weergegeven.

**Artikel 3 Wmo**

1. De gemeenteraad stelt een of meer plannen vast, die richting geven aan de door de gemeenteraad en het College van burgemeester en wethouders te nemen beslissingen betreffende maatschappelijke ondersteuning.
2. De gemeenteraad stelt het plan telkens voor een periode van ten hoogste vier jaren vast. Het plan kan tussentijds gewijzigd worden.
3. Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning.
4. In het plan wordt in ieder geval aangegeven:
  - a. wat de gemeentelijke doelstellingen zijn op de verschillende in artikel 1, eerste lid, onder g, genoemde onderdelen van maatschappelijke ondersteuning;
  - b. hoe het samenhangende beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning zal worden uitgevoerd en welke acties in de door het plan bestreken periode zullen worden ondernomen;
  - c. welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen;
  - d. welke maatregelen de gemeenteraad en het College van burgemeester en wethouders nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de maatschappelijke ondersteuning wordt uitgevoerd;
  - e. welke maatregelen de gemeenteraad en het College van burgemeester en wethouders nemen om voor degene aan wie maatschappelijke ondersteuning als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdelen 2°, 5° en 6°, wordt verleend, keuzevrijheid te bieden met betrekking tot de activiteiten van maatschappelijke ondersteuning;
  - f. op welke wijze de gemeenteraad en het College van burgemeester en wethouders zich hebben vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen.

Het Wmo-beleidsplan voldoet op de volgende punten aan de eisen van de wet.

- Het plan beschrijft de hoofdzaken van het te voeren beleid.
- Het plan bevat een opsomming van de acties die zullen worden ondernomen in de beschreven periode (in dit geval 2008-2011).

De volgende punten zijn gedeeltelijk uitgewerkt.

- Het plan benoemt de doelstellingen op de verschillende prestatievelden niet (maar wél per Woerdens thema).
- Het plan geeft beperkt aan hoe het samenhangende beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning zal worden uitgevoerd. De samenhang is vooral uitgewerkt door het clusteren van prestatievelden. Verdere onderlinge samenhang is niet of nauwelijks beschreven.
- Het plan benoemt in beperkte mate de resultaten die de gemeente wenst te behalen in de beschreven periode. De meest concreet beschreven resultaten zijn procedureel van aard.

Het beleidsplan voldoet op de volgende punten niet aan de eisen van de wet:

- Het plan benoemt geen maatregelen om de kwaliteit van uitvoering van het beleid te waarborgen.
- Het plan benoemt het belang van keuzevrijheid maar gaat niet in op maatregelen die genomen zijn om deze keuzevrijheid aan burgers te kunnen bieden.
- Het plan benoemt niet op welke wijze de gemeenteraad en het college zich hebben vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen. Tijdens het raadsinterview wordt opgemerkt dat het bestaande beleid voor kleine doelgroepen is voortgezet. Dit wordt echter in het beleidsplan niet genoemd<sup>25</sup>.

Op grond van het voorgaande blijkt dat het huidige beleidsplan voldoet aan een aantal, maar niet aan alle eisen die de wet aan een Wmo-beleidsplan stelt. Benodigde zaken zijn niet in het beleidsplan Wmo, maar veelal wel elders binnen de gemeente aanwezig. Met een verwijzing naar bijvoorbeeld de geldende servicenormen kan Woerden in het nieuwe Wmo beleidsplan voldoen aan de eis dat het maatregelen noemt om de kwaliteit en uitvoering van het beleid te waarborgen.

### 3.5 Nadere uitwerking Wmo-beleidsplan 2008-2011

De doelstellingen en activiteiten, zoals opgenomen in het Wmo-beleidsplan 2008-2011, zijn verwerkt in jaarlijkse uitvoeringsplannen en deelvisies en tevens opgenomen in de jaarlijkse collegeprogramma's en afdelingsplannen.

#### **Uitwerking in uitvoeringsplannen en deelvisies**

Het vierjarige Wmo-beleidsplan wordt jaarlijks uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's. Voor 2008 bestaat dit uit een actielijst die als bijlage is opgenomen in het Wmo-beleidsplan 2008-2011. In de navolgende jaren is een uitvoeringsprogramma opgenomen met concrete actiepunten. Deze actiepunten komen voor een deel overeen met de acties genoemd in het Wmo-beleidsplan. Daarnaast worden op grond van actuele ontwikkelingen in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's nieuwe activiteiten geformuleerd. Een voorbeeld daarvan zijn de jaarlijkse informatiemarkten over de Wmo. Omdat de informatiemarkt in oktober 2008 slecht was bezocht, heeft de gemeente besloten alleen nog op aanvraag informatie te

---

<sup>25</sup> Binnen de Wmo streven gemeenten naar ondersteuning op maat. In de evaluatie van de Wmo over de periode 2007-2009 meldt het SCP (2010) dat als gevolg van dit maatwerk het aantal gemeenten dat specifiek beleid voert voor kleine groepen, zoals chronisch zieken en verstandelijk gehandicapten, is afgenomen. Gedeeltelijk is deze afname onterecht, daar een deel van de gemeente nog onvoldoende in staat is om het gewenste maatwerk ook daadwerkelijk te leveren.

geven bij organisaties en evenementen. De jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden besproken met het Breed Overleg Wmo<sup>26</sup> en met de Wmo-raad Woerden.

In een enkel geval wordt een deel van de Wmo nader uitgewerkt in een visie, bijvoorbeeld de 'Welzijnsvisie Gemeente Woerden 2009-2012' of de 'Nota Vrijwilligersbeleid Gemeente Woerden 2009-2012'. Bij het opstellen van deze visies is uitgegaan van de uitgangspunten van het Woerdense Wmo-beleid. De huidige wethouder wil in het komende beleidsplan Wmo de bestaande deelvisies verwerken zodat één integraal Wmo-beleidsplan tot stand komt.

### Relatie met programmabegroting

In de uitvoering van het Wmo-beleidsplan 2008-2011 spelen de collegeprogramma's een cruciale rol. In 2006 heeft het college het werken met programma's ingevoerd. In de programma's zijn alleen kritische onderwerpen met een duidelijk politiek belang opgenomen<sup>27</sup>. Dit zijn de onderwerpen waarop bestuurlijk wordt gestuurd. Per programma is er een verantwoordelijke wethouder én afdelingshoofd. Onderstaande tabel toont per programma welke afdeling (vooral) zorgdraagt voor de uitvoering<sup>28</sup>.

### Overzicht 3 Overzicht Woerdense collegeprogramma's<sup>29</sup>

Nr.	Programma	Afdeling
1	Woerden Kwaliteit	Bestuur en managementondersteuning
2	Woerden Leefbaar en Veilig	Projecten
3	Woerden Bouwt	Ruimtelijke Ordening
4	Woerden Betrokken	Sociale Zaken
5	Woerden Jong	Onderwijs en Welzijn
6	Woerden Levendig	Onderwijs en Welzijn

In het Wmo-beleidsplan is enkel het programma Woerden Jong genoemd, verbindingen met andere Woerdense programma's worden niet vermeld. In antwoord op een raadsvoorstel merkt de toenmalige portefeuillehouder op dat het programma Woerden Jong is opgenomen in de beleidsnota omdat dit een directe relatie heeft met het prestatieveld Jeugd in de Wmo<sup>30</sup>. Het verwijzen naar de andere programma's heeft volgens de toenmalige portefeuillehouder geen toegevoegde waarde voor het beleidskader. Dit heeft

<sup>26</sup> Het Breed Overleg Wmo bestaat uit circa 20 lokale organisaties die de belangen van gebruikers van Wmo-voorzieningen behartigen.

<sup>27</sup> De uitvoeringsgerichte taken ("going concern") zijn apart opgenomen in de programmabegrotingen.

<sup>28</sup> In de programmabegroting van 2011 zijn acht programma's opgenomen. Deze programma's volgen de indeling van 'Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording' en zijn niet inhoudelijk gestuurd.

<sup>29</sup> De programmabegroting 2011 volgt niet meer de Woerdense thema's, maar volgt de indeling van 'Van Beleidsbegroting naar Beleidsverantwoording'.

<sup>30</sup> Raadsvoorstel 07R.00209, wijzigingsvoorstellen Wmo Beleidskader 2008-2011, d.d. 20 november 2007



tot gevolg dat uit het Wmo-beleidsplan 2008-2011 de relatie tussen de Woerdense thema's op het gebied van de Wmo en de Woerdense collegeprogramma's niet duidelijk wordt.

Ondanks dat de verbindingen destijds in het Wmo-beleidsplan niet zijn gelegd, komen deze in de praktijk wel tot stand. Het Woerdense thema 'Opgroeien en opvoeden' valt volgens de betrokken beleidsmedewerker samen met het programma Woerden Jong. De overige Woerdense Wmo-thema's maken (impliciet) deel uit van de programma's Woerden Betrokken, Woerden Levendig en Woerden Leefbaar en Veilig. In deze programma's zijn doelstellingen en activiteiten uit het Wmo-beleidsplan opgenomen. In de programmabegroting van 2009 is het uitvoeren van het Wmo-beleidsplan expliciet als activiteit opgenomen binnen het collegeprogramma Woerden Betrokken.

In de collegeprogramma's zijn sommige doelen uit het Wmo-beleidsplan geconcretiseerd en andere niet. Voorbeelden van doelstellingen die meer concreet gemaakt zijn, zijn de volgende.<sup>31</sup>

- *In 2010 verlaat minimaal 90% van de Woerdense jongeren tot 23 jaar het onderwijs met een startkwalificatie;*
- *In 2008 is er geen wachtlijst voor aanmelding bij het Jeugdloket*
- *Individuele Wmo-voorzieningen worden klantvriendelijk, zo min mogelijk belastend voor de aanvrager en (ruim) binnen de wettelijke termijn verstrekt.*

### **Uitwerking in afdelingsplannen**

De afdelingsplannen worden afgestemd op de programmabegrotingen en beleidsnota's. De afdelingsplannen zijn richtinggevend voor het dagelijks werken en geven invulling aan de programmabegrotingen. De betrokken ambtenaren merken op dat de doelstellingen uit het Wmo-beleidsplan, voor zover (nog) relevant, in de afdelingsplannen worden overgenomen en op dat moment concreter worden geformuleerd dan dat het geval was in het Wmo beleidsplan. Bij het bepalen van de doelstellingen en activiteiten wordt volgens geïnterviewden rekening gehouden met ontwikkelingen in het veld. Denk daarbij aan veranderingen in het beleid of nieuw ontstane risico's. Volgens een geïnterviewde ambtenaar is er nu meer aandacht voor politieke, juridische en financiële risico's.

### **Concreter en scherper, maar ontwikkelingen gaan snel...**

Geïnterviewden merken op dat zij in de loop van de tijd steeds beter in staat zijn om de doelstellingen en activiteiten concreet te formuleren. De toegenomen kennis speelt daarbij

<sup>31</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2008, gemeente Woerden. De geconcretiseerde onderdelen van de doelstellingen zijn cursief gemaakt.

een rol, maar ook de ruimte die de beleidsmedewerkers hebben gekregen. Voor de invoering was er een onduidelijke periode waarin invoering van de wet twee maal is uitgesteld, daarna volgde de hectiek die de eerste jaren van de Wmo heeft gekenmerkt. Net als de meeste andere gemeenten heeft Woerden aanvankelijk veel aandacht geschonken aan het continueren van bestaand beleid en het organiseren van hulp bij het huishouden (verordening, beleidsregels, aanbesteding, etc) en pas daarna ruimte gekregen om het beleid nader uit te werken en/of aan te scherpen.

Meerdere keren merken geïnterviewden op dat de ontwikkelingen rondom de Wmo (bijvoorbeeld de Kanteling, Welzijn Nieuwe Stijl, AWBZ Pakketmaatregelen) en in de samenleving heel snel gaan waardoor een vierjarig beleidsplan niet goed aansluit op de realiteit. In de uitvoeringsplannen Wmo, collegeprogramma's en afdelingsplannen vindt volgens geïnterviewden op grond van de actualiteit een heroverweging plaats van de gestelde doelen en activiteiten. Uit het interview met de raadleden blijkt dat de raad soms niet over dergelijke wijzigingen wordt geïnformeerd. De raad had bijvoorbeeld als kader gesteld dat bij de aanbesteding thuiszorg gestreefd moet worden naar een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit, waarbij kwaliteit voorop staat. Nadat problemen ontstonden rondom de kwaliteit van de dienstverlening, is volgens de geïnterviewde raadsleden van het gestelde kader afgeweken zonder de gemeenteraad daarover te raadplegen en/of te informeren. Volgens de ambtelijke organisatie is het College echter niet afgeweken van de door de gemeenteraad gestelde kaders. Bij de aanbesteding van de nieuwe contracten Hulp bij het Huishouden heeft Woerden namelijk zware kwaliteitseisen opgelegd. Leveranciers die niet aan de kwaliteitseisen voldeden, zijn destijds van deelname uitgesloten.

### **3.6 Interne en externe beleidsmatige samenhang**

Integraliteit van het beleid is een belangrijk aspect van de Wmo. De verwachting is dat door het verbinden van prestatievelden en het leggen van relaties met andere beleidsterreinen een kwaliteits- en efficiëncyslag gemaakt kan worden. In deze paragraaf gaan we in op (de beoordeling van) de interne en externe beleidsmatige samenhang binnen het Wmo-beleidsplan.

#### **Samenhang tussen prestatievelden**

De gemeente heeft samenhang tussen de prestatievelden aangebracht door deze velden te clusteren in thema's (zie de indeling in § 3.1). Het beleidsplan beschrijft niet waarom bepaalde velden met elkaar zijn geclusterd en andere niet. Binnen de uitwerking van de thema's worden de achterliggende prestatievelden niet meer genoemd. Het is zo niet

duidelijk in hoeverre de gemeente aandacht besteedt aan de verschillende prestatievelden en of alle velden voldoende aan de orde komen.

Daarnaast ontbreken binnen de uitwerking van de Woerdense thema's in het beleidsplan verwijzingen naar andere thema's. Deze uitwerking ontbreekt ook wanneer een doelstelling of activiteit binnen twee thema's wordt genoemd. Een onderzoek naar "wie, wat, waar, wanneer en waarom doet in de wijken en dorpen" wordt bijvoorbeeld zonder enige vermelding zowel genoemd bij thema 1 als bij thema 5. Door de gehanteerde werkwijze ontbreekt in het Wmo-beleidsplan inzicht in de samenhang tussen thema's en mogelijke consequenties van deze samenhang.

#### **Voorbeeld van een goed uitgewerkt integraal Wmo-beleid**

Na een kritische analyse van het gevoerde welzijnsbeleid heeft de gemeente Oude IJsselstreek in haar Wmo-beleidsplan 2008-2011 drie knelpunten vertaald in speerpunten voor het Wmo-beleid. De speerpunten zijn:

- Ketensamenwerking
- Minimabeleid en armoedebestrijding
- Individualisering en sociaal isolement.

Vanuit deze speerpunten is het beleid voor de periode 2008-2011 uitgewerkt. Bij elk speerpunt zijn per prestatieveld de te bereiken doelen beschreven. Waar dwarsverbanden mogelijk zijn met andere wettelijke overheidstaken en andere gemeentelijke beleidsvelden heeft de gemeente geprobeerd deze verbindingen te leggen. Naar verwachting van de gemeente draagt deze werkwijze bij aan het verbinden van de negen prestatievelden en daarmee aan integraal beleid gericht op het versterken van de sociale samenhang, het voorkomen van problemen en het bevorderen van deelname aan alle inwoners.

**Bron:** Wmo-beleidsplan 2008-2011 'Ieder zijn deel', gemeente Oude IJsselstreek

Uit de interviews blijkt dat wethouder, raadsleden, ambtenaren en de Wmo-raad niet gelukkig zijn met de indeling in thema's. De indeling in thema's leidt ertoe dat:

- Het beleid en de uitvoering van de Wmo in Woerden lastig te vergelijken is met andere gemeenten.
- (Landelijke) voorbeelden vertaald moeten worden naar de Woerdense thema's.
- Externe partijen vanuit de prestatievelden werken en daardoor hun verantwoordingsverslag voor Woerden anders moeten indelen dan voor andere gemeenten.

De Wmo biedt echter meer mogelijkheden tot samenhang in beleid dan in het Wmo-beleidsplan door het clusteren van prestatievelden zijn benut. Uit de interviews blijkt dat de gemeente door voortschrijdend inzicht al werkt aan meer samenhang in (de uitvoering van) het Wmo-beleid en beseft dat deze samenhang wenselijk is om de uitdagingen die op de

gemeente afkomen, aan te kunnen. Vanuit de gevoelde ‘sense of urgency’ zet de gemeente zich op organisatorisch vlak al in door bijvoorbeeld meer samenwerking tussen de intergemeentelijke afdeling Sociale Zaken en de afdeling Samenleving te bewerkstelligen. Beide afdelingen hebben immers contact met gedeeltelijk dezelfde burgers en organiseren beide voorzieningen voor hen. Door het implementeren van de Kanteling (zie uitleg kader § 3.2) wil de gemeente meer vraaggestuurd gaan werken en zo komen tot meer maatwerk voor de burger en een betere afstemming van het aanbod van voorzieningen.

### **Samenhang met andere beleidsterreinen**

De Wmo kent veel raakvlakken met activiteiten vanuit andere beleidsterreinen, zoals armoedebeleid, onderwijs en vastgoed. Deze raakvlakken worden in het beleidsplan 2008-2011 nauwelijks belicht. Het Wmo-beleidsplan maakt niet helder hoe de samenhang is tussen de Wmo en andere gemeentelijke beleidsterreinen, terwijl de gemeente wel opmerkt dat deze samenhang uitgangspunt is in haar werkwijze, vooral ten aanzien van het aanbod.<sup>32</sup>

Als gevolg van het ontbreken van inzicht in de samenhang met andere beleidsterreinen is niet duidelijk in hoeverre er sprake is van aanvulling op en/of overlap tussen de uitwerking Wmo en andere beleidsterreinen. Het beleidsplan maakt ook niet duidelijk hoe de onderlinge samenhang tussen de activiteiten tot stand komt dan wel wordt gewaarborgd.

Uit de interviews blijkt dat meer samenwerking van de afdelingen Sociale Zaken en Samenleving met andere afdelingen belangrijk wordt gevonden: in drie gesprekken komt bijvoorbeeld naar voren dat meer samenwerking wenselijk is met de afdeling Vastgoed en Ruimte, zodat geanticipeerd kan worden op de toenemende vraag naar geschikte woningen voor ouderen. De gemeente kan zo het aantal woningaanpassingen beperken. Meer samenwerking tussen de genoemde afdelingen ervaren ambtenaren als een kans om kosten te besparen. Tegelijkertijd ervaart een enkele geïnterviewde dat een spanningsveld tussen de beleidsdoelen en budgetten van de ene afdeling ten opzichte van een andere afdeling kan bestaan. Denk bijvoorbeeld aan de afdeling Vastgoed die moet zorgen dat gronden rendabel zijn, tegenover een sportvereniging die geen commerciële prijzen kan betalen.

---

<sup>32</sup> Wmo-beleidsplan 2008-2011, gemeente Woerden, pag. 16

### 3.7 Beschikbare middelen en verdeling over prestatievelen

De gemeente Woerden deelt de beschikbare middelen voor de Wmo op verschillende manieren in: 1) oude versus nieuwe budgetten, 2) naar prestatieveld en 3) naar collegeprogramma. Deze paragraaf gaat nader in op de twee eerstgenoemde manieren.

Voorafgaand dient echter de kanttekening te worden geplaatst dat de gemeente in het Wmo-beleidsplan heeft gekozen voor een indeling in vijf thema's. In het financiële hoofdstuk van het Wmo-beleidsplan en in het jaarlijkse verantwoordingsverslag hanteert de gemeente deze indeling in thema's echter niet. De gemeenteraad heeft daardoor geen eenduidig inzicht in de relatie tussen doelen en activiteiten enerzijds en de bijbehorende middelen anderzijds.

#### Oud versus nieuw budget

In het Wmo-beleidsplan 2008-2011 maakt de gemeente onderscheid tussen oude en nieuwe Wmo-budgetten.<sup>33</sup>

1. Wmo-nieuw: budget voor nieuwe taken en verantwoordelijkheden op grond van de Wmo die via de algemene uitkering uit het gemeentefonds worden verstrekt. Hierbij betreft de gemeente ook enkele posten die niet onder de 'nieuwe' Wmo vallen maar wel een directe relatie daarmee hebben<sup>34</sup>.
2. Wmo-oud: budget voor al bestaande gemeentelijke taken die per 1 januari 2007 onder de Wmo vallen.

De verantwoordingsverslagen 2007, 2008 en 2009 leveren de volgende tabel op van de bestedingen op het gebied van de Wmo. De gemeente heeft gekozen voor het onderscheid tussen oude en nieuwe Wmo-middelen vanwege de financiële overzichtelijkheid bij de uitvoering van de nieuwe taken binnen de Wmo in relatie tot de ontvangen gelden binnen de algemene uitkering gemeentefonds<sup>35</sup>. Daar komt bij dat de oude Wmo-middelen al zijn verweven in bestaande financieringsstromen en de nieuwe gelden expliciet in de algemene uitkering zijn opgenomen.

<sup>33</sup> De gemeente noemt in het beleidsplan ook budgetten die indirect aan de Wmo te relateren zijn. Bij deze categorie geeft de gemeente alleen enkele voorbeelden van mogelijke kosten.

<sup>34</sup> Verantwoordingsverslag Wmo 2008, gemeente Woerden

**Tabel 1** Begrotingen en bestedingen Wmo in de periode 2007-2010 (x € 1.000)

	Begroting 2007	Realisatie 2007	Begroting 2008	Realisatie 2008	Begroting 2009	Realisatie 2009	Begroting 2010
Wmo-oud	5.192	5.269	5.936	5.732	5.515	5.949	5.096
Wmo-nieuw	2.566	2.601	2.696	2.410	2.906	3.226	3.529
<b>Totaal</b>	<b>7.758</b>	<b>7.870</b>	<b>8.632</b>	<b>8.412</b>	<b>8.142</b>	<b>9.175</b>	<b>8.625</b>

**Bron:** Verantwoording Wmo 2007; Verantwoording Wmo 2008; Verantwoording Wmo 2009.

De oude en nieuwe budgetten zijn niet gerelateerd aan de prestatievelden of de Woerdense thema's<sup>36</sup>. Wel is in het Wmo-beleidsplan een overzicht opgenomen van verschillende reguliere kostenposten met bijbehorende budgetten.

### Indeling naar prestatieveld

In de jaarlijkse financiële verantwoording aan het ministerie van VWS worden de bestedingen op een andere manier gepresenteerd, namelijk per prestatieveld. Dit levert het volgende overzicht op.

**Tabel 2** Financiële ontwikkelingen uitvoering Wmo naar prestatieveld (x € 1.000)

	Begroting 2007	Realisatie 2007	Begroting 2008	Realisatie 2008	Begroting 2009	Realisatie 2009	Begroting 2010	Realisatie 2010
Prestatieveld 1	686	656	674	628	401	570	386	294
Prestatieveld 2	1.433	1.349	1.533	1.421	1.609	1.777	1.760	1.822
Prestatieveld 3	646	612	653	646	637	636	627	598
Prestatieveld 4	51	44	48	24	179	163	110	175
Prestatieveld 5	764	795	977	987	785	880	855	880
Prestatieveld 6	4.078	4.381	4.564	4.331	4.711	5.040	5.070	5.579
Prestatieveld 7	60	13	85	46	56	55	56	42
Prestatieveld 8	0	0	0	0	0	0	0	0
Prestatieveld 9	42	20	98	59	44	55	21	21
<b>Totaal</b>	<b>7.758</b>	<b>7.870</b>	<b>8.632</b>	<b>8.142</b>	<b>8.421</b>	<b>9.175</b>	<b>8.885</b>	<b>9.411</b>

**Bron:** Overzicht van de Afdeling Financiën, gemeente Woerden; Verantwoordingsverslag Wmo 2010.

In het jaarlijkse verantwoordingsverslag Wmo, dat aan de gemeenteraad wordt voorgelegd, is geen overzicht van de middelen per prestatieveld opgenomen (behalve in het verslag over 2010). De gemeenteraad heeft daardoor in de afgelopen jaren geen overzicht gekregen van de verdeling van middelen naar prestatieveld waardoor vergelijking met andere gemeenten niet eenvoudig is.

<sup>35</sup> Verantwoordingsverslag Wmo 2007, gemeente Woerden

<sup>36</sup> In het Wmo-beleidsplan 2008-2011 is wel opgenomen dat de gemeente middelen ontvangt voor de uitvoering van acht van de negen prestatievelden uit de Wmo. Het prestatieveld 'Bevorderen van de openbare geestelijke gezondheidszorg' valt onder de gemeente Utrecht

### Eigen bijdrage en reserve Wmo

Naast de begrotingen en bestedingen biedt de gemeente in de jaarverslagen Wmo inzicht in de ontwikkeling van de eigen bijdrage en de reserve Wmo. De gemeente Woerden vraagt een eigen bijdrage voor de verstrekking van Hulp bij het huishouden en voor auto- en woningaanpassingen. De eigen bijdrage vormt een inkomstenbron voor de gemeente.

Daarnaast heeft de gemeente al vanaf 2006 een post 'reserve Wmo' in haar begroting opgenomen om eventuele over- en onderbestedingen van Wmo-nieuw gelden te kunnen verrekenen<sup>37</sup>. Bij onderbenutting van de middelen worden deze overgeheveld naar de reserve Wmo. Dit was zoals onderstaande tabel toont het geval in 2007, 2008 en 2009. Bij de begroting 2010 is besloten om geen extra budget beschikbaar te stellen voor toenemende kosten voor Hulp bij het Huishouden als gevolg van de vergrijzing<sup>38</sup>.

**Tabel 3** Ontwikkeling eigen bijdrage en de reserve Wmo in de periode 2007-2009<sup>39</sup>  
(x €1.000 )

	Realisatie 2007	Realisatie 2008	Realisatie 2009
Eigen bijdrage	407	308	569
Reserve Wmo	339	270	418

**Bron:** Verantwoording Wmo 2007; Verantwoording Wmo 2008; Verantwoording Wmo 2009.

In 2010 is de reserve voor het eerst aangesproken. In dat jaar waren er meer aanvragen voor individuele voorzieningen dan waren geraamd. De overschrijding is gefinancierd vanuit de reserve (zie ook § 4.2.3).

## 3.8 Conclusies

Deze paragraaf behandelt de onderdelen A, B, C en D uit het normenkader die in dit hoofdstuk zijn uitgewerkt. Per onderdeel schetst deze paragraaf de conclusies.

### A. Wmo-beleidskader

Op basis van de uitgangspunten van de Wmo, een zeer beperkte analyse van de feitelijke situatie in Woerden en inzicht in de te verwachten lokale en landelijke ontwikkelingen heeft de gemeente een visie op de uitvoering van de Wmo ontwikkeld. Deze visie is neergelegd in het Wmo-beleidsplan 2008-2011. De neergelegde visie steunt nog sterk op het gedachtegoed van de voormalige Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en is daardoor sterk gericht op het verstrekken van individuele voorzieningen. Het beleidsplan maakt weinig concreet hoe

<sup>37</sup> Per 31 december 2009 bedraagt de Reserve Wmo volgens het Jaarverslag Wmo 2009 € 1.224.247,-.

<sup>38</sup> Raadsinformatiebrief Advies Wmo-raad over het verantwoordingsverslag Wmo 2009, d.d.18.05.2010

voorliggende voorzieningen preventief ingezet kunnen worden. Hierdoor laat de gemeente mogelijkheden onbenut om te komen tot maatwerk voor haar burgers en blijft een efficiency slag daarin uit. De analyse van het Wmo-beleidsplan maakt duidelijk dat het huidige plan niet voldoet aan alle eisen die de wet aan een dergelijk plan stelt.

## B. Visie op maatschappelijke ondersteuning

Woerden heeft in het Wmo-beleidsplan haar visie op maatschappelijke ondersteuning uitgewerkt. Impliciet zijn hierbij de vijf vraagstukken behandeld waarin de gemeente een keuze kan maken.

- *Vraagstuk 1 De verhouding collectieve en individuele voorzieningen:* De gemeente merkt op dat collectieve voorzieningen voorgaan op individuele verstrekkingen, maar maakt onvoldoende helder hoe de gemeente vanuit dit uitgangspunt maatwerk borgt. Dit kan tot gevolg hebben dat collectieve voorzieningen minder vaak als eerste (voorliggend) worden ingezet dan de gemeente eigenlijk wenst.
- *Vraagstuk 2 Verhouding tussen de eigen verantwoordelijkheid van burgers en die van de gemeente:* De gemeente streeft duidelijk naar het terugleggen van verantwoordelijkheid in de samenleving en maakt daarbij onderscheid naar de draagkracht van de burgers. Uit het interview met de raadsleden, de Wmo-raad en de Wmo-consulenten komt naar voren dat burgers volgens de genoemde partijen onvoldoende weet hebben van deze eigen verantwoordelijkheid met als gevolg dat zij daarop moeilijk aan te spreken zijn.
- *Vraagstuk 3 Verhouding tussen instellingen en gemeenten:* Volgens het Wmo-beleidsplan wil de gemeente een regisseur zijn. De regiefunctie is in de praktijk echter een punt van aandacht. In Woerden is meer samenwerking en afstemming tussen partijen mogelijk. Dit is van belang om overlap of lacunes in het aanbod op het gebied van zorg en welzijn te voorkomen. Het is een positieve ontwikkeling dat de gemeente in toenemende mate op maatschappelijke effecten wil sturen in plaats van op resultaten.
- *Vraagstuk 4 Verhouding tussen instellingen en burgers:* Woerden waardeert de inzet van vrijwilligers bij instellingen. Inzet van vrijwilligers is echter niet in alle gevallen mogelijk, bijvoorbeeld vanwege de moeilijkheidsgraad van de te leveren diensten of omdat er niet voldoende vrijwilligers zijn. Wanneer er ook sprake is van professionele zorg bij een cliënt is het belangrijk dat er een goede afstemming komt tussen de formele en informele zorg.
- *Vraagstuk 5 Wijze van benaderen van burgers:* Woerden betitelt burgers als inwoners en niet als cliënten. Ook meldt de gemeente in het Wmo-beleidsplan dat de Wmo voor álle burgers is. Vanuit de gemeenteraad gaan stemmen op dat de inwoners de Wmo nog sterk zien als een voorzieningenwet. De Wmo-raad Woerden is echter van mening dat de gemeente wel degelijk inzet op een sterke samenleving (van alle burgers).

<sup>39</sup> De tabel toont bij de Reserve Wmo de verrekening met deze post en niet de totale omvang van de reserve.



Al met al geldt dat de vraagstukken beperkt en vaak ook impliciet aan de orde zijn gekomen in het Wmo-beleidsplan, maar dat deze in de praktijk al meer zijn geconcretiseerd.

### C. Samenhang prestatievelden

De algemene visie op maatschappelijke ondersteuning heeft de gemeente vertaald in een centraal motto ('Inwoners van Woerden doen mee') en enkele uitgangspunten. Deze vormen gezamenlijk het kader voor de doelstellingen per thema (cluster van prestatievelden).

Woerden heeft volgens eigen zeggen geprobeerd om in het Wmo-beleidsplan de doelstellingen zo SMART mogelijk op te stellen. Dit is slechts gedeeltelijk gelukt. De meeste doelen zijn niet SMART gesteld. Ook blijkt uit het Wmo-beleidsplan niet wat de kosten en resultaten van de verschillende activiteiten zijn en in hoeverre deze resultaten een bijdrage leveren aan het bereiken van de Wmo-doelstellingen.

De gemeente heeft samenhang tussen de prestatievelden uit de Wmo aangebracht door deze te clusteren in Woerdense thema's. Deze clustering is niet inhoudelijk beargumenteerd. Ook is niet helder welke verbindingen de gemeente ziet tussen de verschillende Woerdense thema's. Dit heeft tot gevolg dat uit het beleidsplan niet expliciet blijkt dat de kansen die de Wmo biedt voor preventief beleid en een integrale aanpak benut worden.

Daarnaast staat in het Wmo-beleidsplan dat samenhang met andere gemeentelijke beleidsterreinen een uitgangspunt is in de werkwijze, maar zijn er geen relaties gelegd met andere beleidsterreinen. Om welke samenhang het dan concreet gaat en welke consequenties deze samenhang heeft voor het gevoerde beleid, is daardoor niet helder. Mogelijk worden dan ook kansen voor integraal beleidsvoering niet benut. Uit de gesprekken blijkt dat ook in de praktijk meer afstemming en samenwerking tussen verschillende afdelingen wenselijk is. Dit geldt niet alleen voor de afdelingen Samenleving en Sociale zaken, die in grote mate verantwoordelijk zijn voor beleid en uitvoering van de Wmo. Ook is meer afstemming gewenst met andere afdelingen, zoals de afdelingen Vastgoed en Ruimte.

### D. Kosten<sup>40</sup>

In het Wmo-beleidsplan is geen volledig overzicht opgenomen van de kosten voor de uitvoering van de Wmo voor de periode 2008-2011. In de weergegeven kosten in het Wmo-beleidsplan en de bijbehorende verantwoordingsverslagen is geen onderverdeling gemaakt naar specifieke kosten per prestatieveld. De kosten zijn niet gerelateerd aan de te ondernemen (niet-structurele) activiteiten en prestaties en niet in samenhang met andere beleidsterreinen. Deze aanpak belemmert de gemeenteraad in haar controlerende functie, omdat de bestedingen naar prestatieveld niet transparant zijn en moeilijk te vergelijken met andere gemeenten.

<sup>40</sup> De normen over risico's (onderdeel D normenkader) zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

## 4. Wmo in de praktijk

Om een beeld te krijgen wat het gevoerde beleid inhoudt, behandelt dit hoofdstuk de uitvoering van het beleid voor de drie geselecteerde prestatievelden (zie § 2.3). Deze drie velden zijn in Woerden uitgewerkt in de volgende twee thema's:

- thema 2: 'Opgroeien en opvoeden' (prestatieveld 2)
- thema 4: 'Meedoen makkelijker maken' (prestatieveld 3 en 6)<sup>41</sup>.

Dit hoofdstuk gaat nader in op de eerste onderzoeksvraag (zie § 2.3) en behandelt hierbij alleen de genoemde thema's 2 en 4. Ofwel: het hoofdstuk beschrijft wat de gemeente wil bereiken binnen de thema's 2 en 4. Wat dat mag kosten en wat daarvoor gedaan zal worden. Daarnaast beschrijft het hoofdstuk per thema de uitvoering en bestedingen. Het hoofdstuk sluit af met conclusies.

In dit hoofdstuk zijn (in kaders) verhalen van klanten opgenomen. Deze verhalen laten het perspectief van de klanten zien en zijn bedoeld ter illustratie. De kaders zijn niet bedoeld om een representatief beeld te geven.

### 4.1 Thema 2: Opgroeien en opvoeden

Deze paragraaf beschrijft eerst het voorgenomen beleid voor thema 2 'Opgroeien en opvoeden' zoals de gemeente dat in het Wmo-beleidsplan 2008-2011 heeft opgenomen. Daarna behandelt het de uitvoering van het voorgenomen beleid.

Belangrijk punt bij thema 2 is dat de beleidsvoornemens en de uitvoering van het thema sterk samenvallen met het programma Woerden Jong. De betrokken ambtenaar merkt op dat het programma Woerden Jong als gevolg daarvan in de afgelopen jaren meer een leidend document is geweest dan thema 2 uit het Wmo-beleidsplan. Het programma Woerden Jong is, net als de andere collegeprogramma's, eind 2010 beëindigd.

#### ***4.1.1 Wat wil de gemeente bereiken?***

Thema 2 richt zich op kinderen en jongeren die ontwikkelingsproblemen ondervinden, en op ouders die moeite hebben met de opvoeding van hun kind(eren). De gemeente vindt preventie

<sup>41</sup> Prestatieveld 5 behoort ook tot thema 4, maar wordt in dit onderzoek niet nader uitgewerkt.

van belang en ziet haar taak als aanvullend op en ondersteunend aan de verantwoordelijkheid van de ouders. Waar nodig wil de gemeente extra voorzieningen aan jongeren bieden.

De gemeente heeft de volgende doelstellingen geformuleerd.<sup>42</sup>

- Kinderen en jongeren tot 23 jaar kunnen zich ontwikkelen tot volwassen mensen en verlaten het onderwijs met een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt.
- Kinderen en jongeren ontwikkelen zich op een gezonde manier en hebben een gezonde leefstijl. De jeugdgezondheidszorg signaleert risicokinderen onder de jeugd van 0 tot 19 jaar.
- Kinderen en ouders vinden hun weg makkelijk naar de voorzieningen die er voor hen zijn.
- Informatie is snel beschikbaar en indien nodig is er snel passende hulp. Problematiek bij jongeren wordt snel gesignaleerd, deskundig beoordeeld en vervolgens worden jongeren toegeleid naar passende hulp.
- Kinderen en jongeren ontwikkelen zich op een positieve manier in hun vrijetijdsbesteding. De gemeente streeft naar een toename, dan wel handhaving, van het huidige aantal sportende jongeren in het algemeen in 2010. Daarnaast streeft de gemeente naar een afname van het aantal geregistreerde situaties van overlast van jongeren bij gemeentelijke klachtenlijn en politie in 2008 ten opzichte van 2007. De gemeente streeft naar een toename van participatie van jongeren in jongerenraad, wijk- en dorpsplatforms, en initiatieven voor en door jongeren in 2010 ten opzichte van 2007.
- Verschillende generaties ontmoeten elkaar.

**'Klant' aan het woord: met aandacht en zorg geholpen**

De rekenkamercommissie heeft telefonisch een complexe casus aan het Wmo-loket voorgelegd. In de casus was er sprake van een gezin met financiële problemen (als gevolg van werkloosheid), psychische problemen bij de moeder en een kind met gedragsproblematiek. De moeder kan de problemen niet meer de baas en daarom informeert haar zus bij de gemeente welke hulp kan worden geboden.

Na een korte uitleg van de situatie benoemt de loketmedewerker dat het belangrijk is dat de moeder wordt meegenomen in het proces en zelf kan bepalen met welke mensen zij gaat spreken. Daarop geeft de loketmedewerker twee mogelijkheden: het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). De laatste acht zij het meest passend. Het CJG kan de problemen in het gezin in kaart brengen en waar nodig ook het AMW inschakelen. De loketmedewerker biedt aan een folder toe te sturen van het CJG en geeft vervolgens het telefoonnummer en de openingstijden van het CJG en ook dat van het Werkplein in De Meern. Op het Werkplein kan mevrouw terecht om haar financiële situatie te bespreken en zo nodig een uitkering aan te vragen.

**Bron:** *Mystery call met gemeente Woerden in het kader van het onderzoek.*

<sup>42</sup> In de uitwerking van thema 2 (hoofdstuk 6, Wmo-beleidsplan 2008-2011) staan in het onderdeel 'Wat gaan we doen?' ook enkele doelstellingen vermeld.

#### 4.1.2 Wat gaat de gemeente daarvoor doen? En wat heeft zij gedaan?

##### Wat gaat de gemeente daarvoor doen?

De gemeente wil deze doelen hoofdzakelijk bereiken door de uitvoering van het programma Woerden Jong in de periode 2006-2010<sup>43</sup>. Een belangrijk onderdeel hiervan is de ontwikkeling van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG)<sup>44</sup>. Naast het genoemde collegeprogramma wil de gemeente werken aan de Lokaal Educatieve Agenda, het invoeren van Maatschappelijke Stages en het opnemen van beleid rondom jongeren in de Nota Vrijwilligerswerk.

Bij de beschrijving van de voorgenomen activiteiten is de relatie met de gestelde doelen niet helder, ook beschrijft het Wmo-beleidsplan niet tot welke 'nieuwe' activiteiten de invoering van de Wmo heeft geleid op dit terrein.

In de actielijst voor 2008 zijn niet alle activiteiten van thema 2 opgenomen. In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's Wmo is de lijst met de nog niet uitgevoerde activiteiten aangevuld met nieuwe actiepunten, zoals het inrichten van een Jongerenraad en het instellen van een combinatiefunctionaris (vervult een brugfunctie tussen scholen, kunst/cultuur en sport)<sup>45</sup>.

##### **'Klant' aan het woord: Zonder omwegen een passend aanbod**

De rekenkamercommissie heeft gesproken met een 17-jarige klant van de gemeente. Deze jongere is na het VMBO begonnen aan de HAVO. Zij kwam daar in een nieuwe klas en ervoer geen klik met de andere leerlingen. Omdat zij niet wist hoe zij op een goede manier contact kon maken, heeft zij contact opgenomen met de vertrouwenspersoon van de school. Deze heeft haar geadviseerd contact op te nemen met de coördinator van de 'meidengroep' van Zuwe Zorg. De klant heeft zich half december 2010 aangemeld en direct een intakegesprek gehad. Daardoor kon zij meteen in januari instromen. De jonge dame is zeer tevreden over deze meidengroep, die inmiddels is afgesloten. Positief is ook dat de klant nooit bij het Wmo-loket of het Jeugdloket is geweest maar rechtstreeks vanaf school is doorverwezen naar de coördinator van de meidengroep.

**Bron:** Interview met klant van gemeente Woerden in het kader van het onderzoek.

##### En wat heeft zij gedaan?

De verantwoordingsverslagen Wmo geven geen volledig beeld van de uitvoering van de activiteiten die bij thema 2 in het beleidsplan zijn beschreven. Naast dat activiteiten verschillend worden genoemd en nieuwe activiteiten worden toegevoegd, speelt mee dat

<sup>43</sup> Zie voor een volledige lijst van de activiteiten bijlage 5.

<sup>44</sup> In 2011 dient elke gemeente een CJG te hebben. Dit is een herkenbaar inlooppunt in de buurt, waar ouders en jongeren terecht kunnen met hun vragen over gezondheid, opgroeien en opvoeden. Een CJG biedt advies, ondersteuning en hulp op maat.

<sup>45</sup> Verantwoording Wmo 2009, gemeente Woerden, pag. 7

complete programma's worden opgenomen, terwijl de verantwoording over deelactiviteiten plaatsvindt. De betrokken ambtenaar schetst het overall beeld dat de uitvoering goed is verlopen; er is veel gedaan. Zo wordt naar verwachting in 2011 de hoofdlocatie van het CJG geopend, is er een stagemakelaar ingesteld en zijn de contacten tussen de gemeente en het onderwijs verbeterd. Een externe partij bevestigt dit beeld en merkt op dat Woerden hard heeft gewerkt aan het ontwikkelen van een goede signaleringsstructuur waardoor kinderen en jongeren met problemen tijdig worden gesignaleerd.

De huidige Wmo-raad merkt over thema 2 op dat de gemeente goed heeft ingespeeld op de lokale problematiek. De Wmo-raad is er tevreden over dat een project als de maatschappelijke stage een structurele vorm heeft. Wel merkt de Wmo-raad op dat hij geen zicht heeft of de gemeente voldoende ingespeeld heeft op de wensen en behoeften van jongeren. De Wmo-raad is er dan ook positief over dat de gemeente de voorgaande jongerenraad via een jongerenplatform nieuw leven heeft ingeblazen.

**'Klant' aan het woord: Verrast door vraag om begeleiding**

De rekenkamercommissie heeft telefonisch een casus aan het Wmo-loket voorgelegd. De casus betrof een jongen met een lichte stoornis in het autistische spectrum. De jongen woont nu in Delft maar gaat om studieredenen in de zomer van 2011 in Woerden wonen. Zijn moeder belde het Wmo-loket om te horen hoe zij te zijner tijd een pgb kan aanvragen en hoe zij een persoonlijke begeleider (PB-er) in Woerden zou kunnen vinden. De loketmedewerker is verrast over de vraag en doet navraag bij een collega. Vervolgens krijgt de moeder te horen dat zij een indicatie bij het CIZ moet aanvragen omdat begeleiding uit de AWBZ wordt gefinancierd. Als de moeder vertelt op dit moment een pgb te ontvangen van de gemeente Delft, vraagt de medewerker niet door om het verhaal helder te krijgen maar raadt aan het aanvraagformulier in te vullen. Als de klant doorvraagt vertelt de medewerker dat de gemeente zal bellen voor een afspraak (thuis of in het stadhuis) en dat dan (gezamenlijk) kan worden bekeken of een pgb tot de mogelijkheden behoort. Op de tweede vraag meldt de medewerker dat mevrouw via 'google' mogelijk een PB-er kan vinden. Daarna raadt zij aan om contact op te nemen met het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) omdat deze organisatie mogelijk meer zicht heeft op PB-ers. Het Wmo-loket kan de klant dus niet zelf voorzien van de gevraagde gegevens en ook geen zekerheid bieden dat het AMW dat wel kan.

**Bron:** *Mystery call met gemeente Woerden in het kader van het onderzoek.*

### **4.1.3 Hoe gaan we dit betalen? Wat zijn de bestedingen?**

#### **Hoe gaan we dit betalen?**

Bij de beschrijving van thema 2 in het Wmo-beleidsplan 2008-2011 (hoofdstuk 6) en de bijbehorende uitvoeringsplannen is, zoals al gemeld, geen specifieke begroting opgenomen voor thema 2. In dit hoofdstuk staat dan ook niet het gebruikelijke kopje 'Wat gaat dat kosten?' maar

'Hoe gaan we dit betalen?' Hiermee geeft de gemeente al aan dat er geen begrotingsinformatie wordt verstrekt. Wel wordt inzicht geboden uit welke stromen de activiteiten betaald zullen worden.

**Overzicht 4** Financiering van voorgenomen activiteiten<sup>46</sup>

Wat gaat de gemeente doen?	Hoe financiert de gemeente dit?
Uitvoering programma <i>Woerden Jong</i>	Bestaande gemeentelijke budgetten en rijksuitkeringen
Verbetering jongerenvoorzieningen in de wijk, opvangmogelijkheden voor jeugd met gedragsproblematiek, het creëren van een huiskamerfunctie, Breedtesport en BOS-impuls	Opgenomen in de begroting van 2008
Communicatie tussen jongeren en ouderen	Prioriteit binnen gemeentelijke begroting 2008

Uit overzicht 4 blijkt dat niet alle geplande activiteiten van een financieringswijze zijn voorzien. Doordat verschillende benamingen worden gebruikt, is niet helder voor welke activiteiten in het overzicht de financieringsbron ontbreekt. In elk geval komen de activiteiten 'Uitvoering van de Lokaal Educatieve Agenda' en de 'Invoering van de maatschappelijke stages' in bovenstaand schema niet terug. De budgetten voor deze twee onderdelen zijn in het programma Jong opgenomen en worden respectievelijk uit het onderwijsachterstandenbeleid en de onderwijsmiddelen gefinancierd. In het Wmo-beleidsplan is echter niet naar deze posten verwezen, waardoor het overzicht niet volledig is.

Uit het financiële hoofdstuk van het Wmo-beleidsplan blijkt wel dat in 2008 € 87.000 is begroot voor 'bevordering van sport' en € 27.000 voor de uitvoering van het jeugdbeleid. In hoeverre deze onderwerpen daadwerkelijk samenvallen met thema 2 is echter niet duidelijk.

Dit heeft tot gevolg dat het Wmo-beleidsplan geen volledig overzicht biedt van de verschillende te benutten financieringsbronnen en/of de omvang van de begroting.

**Wat zijn de bestedingen?**

Tabel 4 toont het financiële overzicht voor de uitvoering van thema 2. De tabel is niet ingedeeld naar beleidsvoornemen, maar kent een geheel andere orde. Door de genoemde categorieën (bijvoorbeeld kinderopvang) werkt de tabel de indruk dat hierin andere posten zijn opgenomen dan in het Wmo-beleidsplan en de bijbehorende uitvoeringsplannen het geval is. De totale bestedingen binnen dit prestatieveld komen echter wel overeen met de gegevens zoals vermeld in tabel 2.

<sup>46</sup> De 'Buurt Onderwijs en Sport impuls (BOS-impuls) is een tijdelijke stimuleringsmaatregel van het ministerie van VWS geweest. Met de BOS-impuls zijn achterstanden van jongeren van 4 tot 19 jaar aangepakt door het laagdrempelig aanbieden van 'arrangementen' op het gebied van onder meer onderwijs en opvoeding.

**Tabel 4** Financiële ontwikkelingen uitvoering thema 2 (x € 1.000)<sup>47</sup>

	Begroting 2007	Realisatie 2007	Begroting 2008	Realisatie 2008	Begroting 2009	Realisatie 2009	Begroting 2010	Realisatie 2010
Sociaal cultureel beleid					3	3	3	3
Zorg voor minderheden	9	9	9	9	0	0	0	0
Jeugdbeleid	59	52	33	30	281	256	255	221
Kinderopvang	593	594	615	615	636	636	658	640
Jeugdgezondheidszorg (uniform deel)	623	602	591	591	618	644	618	643
Jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel)	148.	93	285	177	184	239	226	314
<b>Totaal thema 2</b>	<b>1.433</b>	<b>1.349</b>	<b>1.533</b>	<b>1.421</b>	<b>1.723</b>	<b>1.777</b>	<b>1.760</b>	<b>1.822</b>

**Bron:** Financieel overzicht begroting en besteding Wmo, afdeling Financiën, gemeente Woerden

Bij een aantal posten komt de realisatie volledig overeen met de begroting. Dit komt doordat voor deze onderdelen alleen de rijksbijdrage wordt besteed. Dit doet de gemeente door subsidieverstrekking aan derden, zoals kinderopvangcentra.

## 4.2 Thema 4: Meedoen makkelijker maken

In deze subparagraaf beschrijven we het voorgenomen beleid voor thema 4 'Meedoen makkelijker maken' zoals Woerden dat in het Wmo-beleidsplan 2008-2011 heeft opgenomen.

### 4.2.1 Wat wil de gemeente bereiken?

De gemeente formuleert geen centrale doelstelling voor dit thema, maar beschrijft haar rol: "Als gemeente hebben we een rol om zoveel mogelijk belemmeringen voor het *meedoen* weg te nemen en maatwerk te leveren in maatschappelijke ondersteuning." Van deze rol kunnen twee centrale doelstellingen worden afgeleid. Enerzijds het organiseren van toegankelijke, passende en betaalbare voorzieningen dicht bij huis, anderzijds het zorgdragen voor informatie, advies en cliëntondersteuning op het gebied van voorzieningen.

<sup>47</sup> In het financiële verantwoordingsoverzicht Wmo (april 2011) is de categorie 'Sociaal cultureel beleid' opgenomen. In eerdere overzichten bestond deze categorie niet, maar wel de categorie 'Zorg voor minderheden'.

**Klant aan het woord: Redelijk tot zeer tevreden over indicatieproces**

Een mevrouw van rond de 70 jaar krijgt een heupoperatie. Haar dochter heeft bij de gemeente een aanvraagformulier gekregen en dat samen met haar moeder ingevuld. Al snel kwam er een reactie terug dat de aanvraag voor een rolstoel in behandeling was, maar de levering duurde lang. Zij ontvingen het indicatiebesluit net binnen de gestelde termijn van acht weken. Ook de levering van de rolstoel heeft nog een kleine twee maanden op zich laten wachten. Over de kwaliteit van de rolstoel en de uitleg die mevrouw heeft gekregen over het gebruik ervan, is zij zeer tevreden.

Een jaar eerder heeft mevrouw al telefonisch hulp bij het huishouden aangevraagd. Er is toen een Wmo-consulent langsgesproken die de situatie in kaart heeft gebracht. Snel daarna volgde het indicatiebesluit. Mevrouw heeft niet zelf een aanbieder kunnen kiezen of informatie gekregen over het persoonsgebonden budget, maar is zeer te spreken over de huidige dienstverlener.

*Bron: Interview met klant van gemeente Woerden in het kader van het onderzoek.*

De gemeente heeft op grond van het voorgaande de volgende doelstellingen vastgesteld.

- Inwoners kunnen zoveel mogelijk blijven wonen in hun eigen wijk of kern, ook als ze zorg nodig hebben. Woningen en de woonomgeving zijn toegankelijk en zoveel mogelijk passend.
- Inwoners beschikken over toegankelijke informatie over maatschappelijke ondersteuning. Ze kunnen hiervoor terecht in eigen dorp of wijk, maar ook op Internet via de digitale Sociale Kaart. De gemeente meet in 2008 t/m 2011 het aantal bezoekers van de digitale Sociale Kaart. Informatie is ook beschikbaar op papier en kan, waar nodig, persoonlijk gegeven worden.
- Inwoners kunnen voor informatie en de aanvraag van voorzieningen terecht bij een 'breed Wmo-loket'. De aanvragen van gemeentelijke voorzieningen kunnen eenvoudig en snel, zonder belemmerende regelgeving, worden afgehandeld. De gemeente voert een (regionaal) klanttevredenheidsonderzoek uit in het eerste kwartaal van 2008.

**'Klant' aan het woord: Hoe kan je een klacht indienen?**

De rekenkamercommissie heeft telefonisch aan het Wmo-loket gevraagd hoe een klacht kan worden ingediend over de bejegening door een Wmo-consulent. In een dergelijk geval verwijst de loketmedewerker gewoonlijk door naar de consulent. De loketmedewerker kan verder niet vertellen hoe een klacht kan worden ingediend, wel hoe de bezwaarprocedure is ingericht. Voor de klachtenprocedure verwijst de loketmedewerker naar de beleidsmedewerker.

*Bron: Telefonisch gesprek met Wmo-loket gemeente Woerden in het kader van het onderzoek.*



#### 4.2.2 Wat gaat de gemeente daarvoor doen? En wat heeft zij gedaan?

##### Wat gaat de gemeente daarvoor doen?

Om de genoemde doelen te bereiken, heeft de gemeente een groot aantal activiteiten vastgesteld. Bij een aantal gaat het om doorlopende activiteiten, zoals bij het indiceren en verschaffen van individuele voorzieningen en het organiseren van jaarlijkse informatiemarkten over de Wmo. Andere activiteiten zijn eenmalig. Deze zijn vooral gericht op het verkrijgen van gegevens (bijvoorbeeld onderzoek naar voor- en nadelen van een persoonsgebonden budget (pgb), het aanbrenge van samenhang in het aanbod en het versterken van samenwerkingsrelaties. Deze activiteiten waren gepland voor de jaren 2008, 2009 en 2010.

##### **Klant aan het woord: Het estafettestokje blijft steken tussen leverancier en gemeente**

Mijnheer heeft in 2009 een rolstoel gekregen, maar deze is te klein geworden. De wielen buigen naar binnen waardoor de rolstoel niet meer te duwen is. Zijn mantelzorger heeft enkele weken geleden Welzorg gebeld over de rolstoel. Welzorg heeft de rolstoel geïnspecteerd en gemeld dat mevrouw zich geen zorgen hoefde te maken en er een nieuwe rolstoel zou komen. De rolstoel kwam niet. Na enkele keren bellen met Welzorg, vertelde de leverancier dat zij zelf bij de gemeente een nieuwe rolstoel moet aanvragen. Tijdens het interview heeft mevrouw het Wmo-loket gebeld. Daar was niet bekend dat er een nieuwe rolstoel nodig was. Mevrouw krijgt te horen dat de levering 3 à 4 maanden kan duren en dat het loket haar daarover zal terugbellen. Het Wmo-loket belt (heel netjes) binnen het uur terug. Het loket heeft Welzorg gebeld en de rolstoel kan sneller worden geleverd: al na 2 à 3 maanden. Voor mevrouw duurt dat nog te lang, zij kan nu niet met mijnheer naar buiten. Hij kan buiten rijden op zijn scootmobiel, maar mevrouw houdt dat op de fiets niet bij en kan hem daardoor naar eigen zeggen niet goed begeleiden.

**Bron:** Interview met klant van gemeente Woerden in het kader van het onderzoek.

##### En wat heeft zij gedaan?

Uit de interviews blijkt dat de afdeling Sociale Zaken in de afgelopen jaren op verstrekkingengebied heeft gewerkt aan het op orde en efficiënter krijgen van de werkprocessen, het inrichten van een managementinformatiesysteem en het verhogen van de kwaliteit van de geboden diensten. Deze activiteiten zijn als zodanig niet opgenomen in het Wmo-beleidsplan (onder 'Wat gaan we doen?'), maar vormen wel een groot deel van de werkzaamheden en hebben tot goede resultaten geleid.

Op informatie- en adviesgebied heeft de gemeente Woerden zich ook ingezet. Sinds 1 januari 2007 verstrekt de gemeente vanuit het Wmo-loket informatie en advies over individuele verstrekkingen én voorliggende voorzieningen. Sinds april 2010 verstrekt het loket ook informatie en advies over andere producten van de afdeling Sociale Zaken, zoals over schuldhulpverlening en inburgering. Daarop aansluitend is op 1 januari 2011 het Klant Contact Centrum (KCC) van start gegaan. Het KCC informeert burgers over lokale voorzieningen op het gebied van zorg en welzijn.

In de laatste jaren heeft de gemeente volgens een geïnterviewde ambtenaar hard gewerkt aan het vinden en bereiken van burgers die voorzieningen nodig hebben. Eén van de externe partijen bevestigt dat de gemeente samen met verschillende instellingen een goed signaleringssysteem heeft opgezet. Op dit moment werkt de gemeente aan visievorming en invoering van de Kanteling, waarbij zij de omslag wil maken van een aanbodsgerichte naar een vraaggerichte organisatie (zie kader § 3.2).

#### **Klanttevredenheidsonderzoek individuele verstrekkingen**

Uit het jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek dat de gemeente laat uitvoeren naar de individuele verstrekkingen komen de volgende conclusies naar voren.

- Vrijwel alle respondenten weten bij welke instantie zij de voorziening moeten aanvragen.
- Het aantal personen met een persoonsgebonden budget (pgb) is sterk gedaald. Nu heeft 11% van de burgers met hulp bij het huishouden en 5% bij de overige voorzieningen een pgb. Deze burgers zijn tevreden over het pgb<sup>48</sup>.
- De burgers zijn over het algemeen in grote mate tevreden over het proces van aanvraag en afhandeling. De informatie over de voorziening en over de mogelijkheid tot indienen bezwaar is in 2010 verbeterd.
- Burgers zijn, ondanks dat er enkele aandachtspunten zijn, tevreden over de kwaliteit van de voorzieningen. De kwaliteit van hulp bij het huishouden is gestegen, de kwaliteit van de vervoersvoorzieningen vergt echter nog aandacht.

**Bron:** *Klanttevredenheidsonderzoek Wmo 2010 gemeente Woerden, 6 januari 2011*

#### **Klant aan het woord: 'Ik kon mijn verhaal niet kwijt'**

Mevrouw krijgt via de gemeente hulp bij het huishouden. In de afgelopen jaren is zij tweemaal gebeld voor het klanttevredenheidsonderzoek van Woerden. Mevrouw is daar ontevreden over: "Het was geen gesprek. Ik kon mijn verhaal helemaal niet kwijt. Ik had niet het idee dat er naar mij geluisterd werd." Opvallend is dat mevrouw tijdens het interview met de rekenkamercommissie vertelt dat zij van Woerden geen informatie heeft gekregen over de verschillende voorzieningen die de gemeente biedt, terwijl zij de gemeente wel een ruime voldoende geeft voor informatieverstrekking. De rapportcijfers die mevrouw geeft, stroken niet met haar verhaal.

#### **Klanten aan het woord: Tevreden over de voorzieningen**

Alle vier de klanten zijn tevreden over de kwaliteit van de geleverde voorziening. Aanvankelijk heeft één klant problemen met de hulp bij het huishouden ervaren, maar deze zijn nu opgelost.

**Bron:** *Interviews met klanten van gemeente Woerden in het kader van het onderzoek*

<sup>48</sup> In tegenstelling tot de conclusie van het klanttevredenheidsonderzoek is volgens de gemeentelijke administratie het aantal personen met een PGB gelijk gebleven, namelijk 75. De uitgaven via PGB zijn zelfs gestegen. De gemeenteraad is via het verantwoordingsverslag van 2010 ingelicht over dit verschil.

### 4.2.3 Hoe gaan we dit betalen? Wat zijn de bestedingen?

#### Hoe gaan we dit betalen?

In het Wmo-beleidsplan 2008-2011 en de bijbehorende uitvoeringsplannen is, evenals bij thema 2, niet opgenomen hoeveel de genoemde activiteiten gaan kosten. Wel maakt de gemeente duidelijk uit welke stromen de activiteiten betaald zullen worden. De financiering gaat als volgt:

#### Overzicht 5 Financiering van voorgenomen activiteiten

Wat gaat de gemeente doen?	Hoe financiert de gemeente dit?
Verstrekken van voorzieningen	Uitvoeringsbudget Wmo
Project informatie en advies (verbreding Wmo loket)	Uitvoeringsbudget Wmo
Informatiemarkten Wmo	Reguliere budgetten
Invoering van de <i>Woerden Pas</i>	Opgenomen in de begroting 2008

**Bron:** Wmo-beleidsplan 2008-2011, gemeente Woerden

Omdat in het financiële hoofdstuk van het Wmo-beleidsplan de activiteiten niet zijn ingedeeld naar de onderdelen uit voorgaand overzicht, is niet duidelijk of voor alle genoemde activiteiten een financieringsbron is vastgesteld. Ook bestaat er geen helderheid over de begroting voor thema 4 over de jaren 2007 en 2008.

#### Klant aan het woord: “Ga dat maar invullen”

Vanwege een operatie heeft een oudere mevrouw bij het Wmo-loket hulp bij het huishouden aangevraagd. Zij krijgt daar een formulier mee en de medewerker merkt op: “Ga dat maar invullen.” Een indicatiegesprek blijft uit. Na 2 à 3 maanden wordt de aanvraag afgewezen, omdat haar man de zorg voor het huishouden op zich zou kunnen nemen. Mevrouw dient echter opnieuw een aanvraag in. Aan het loket wordt zij naar eigen zeggen ‘brut’ behandeld. De loketmedewerker vertelt dat mevrouw geen goede argumenten heeft en dat de aanvraag waarschijnlijk wordt afgewezen. Een professional komt tussen beide en schrijft een brief uit naam van mevrouw. Uiteindelijk ontvangt het oudere stel, na een jaar, hulp bij het huishouden.

**Bron:** Interview met klant van gemeente Woerden in het kader van het onderzoek

#### Wat zijn de bestedingen?

In 2007 en 2008 heeft de gemeente circa € 6 miljoen besteed aan thema 4. In 2007 en 2010 is de realisatie hoger uitgevallen dan de begroting. Het verschil in 2007 komt volgens het ‘Verantwoordingsverslag Wmo 2007’ door de inhuur van medewerkers. Het verschil in 2010 komt volgens het ‘Verantwoordingsverslag Wmo 2010’ doordat er een groter beroep op individuele voorzieningen is gedaan dan was geraamd.

**Tabel 5** Financiële ontwikkelingen thema 4 over de periode 2007 -2010 (x € 1.000)<sup>49</sup>

	Begroting 2007	Realisatie 2007	Begroting 2008	Realisatie 2008	Begroting 2009	Realisatie 2009	Begroting 2010	Realisatie 2010
<b>Prestatieveld 3</b>								
Sociale Zaken regio	10	24	11	11	-	-	-	-
Maatschappelijke dienstverlening	515	515	521	522	533	528	541	540
Woonservicegebieden					12.5	12.5	12.5	12.5
Subsidieregelingen AWBZ	121	73	121	112	132	86	66	39
Sociale Kaart					8	9	8	7
<b>Totaal</b>	<b>646</b>	<b>612</b>	<b>653</b>	<b>646</b>	<b>685</b>	<b>636</b>	<b>627</b>	<b>598</b>
<b>Prestatieveld 5</b>								
<b>Totaal</b>	<b>764</b>	<b>795</b>	<b>977</b>	<b>987</b>	<b>861</b>	<b>880</b>	<b>855</b>	<b>880</b>
<b>Prestatieveld 6</b>								
Huishoudelijke verzorging	2.348	2.477	2.456	2.241	3.145	2.975	3.150	3.355
Voorzieningen gehandicapten	1.730	1.940	2.108	2.090	2.056	2.059	1.901	2.209
Totaal subsidies	-	-	-	-	625	0	625	0
Anti-discriminatievoorzieningen	-	-	-	-	18	5	18	16
<b>Totaal</b>	<b>4.078</b>	<b>4.381</b>	<b>4.564</b>	<b>4.331</b>	<b>5.220</b>	<b>5.040</b>	<b>5.070</b>	<b>5.579</b>
<b>Thema 4 Totaal</b>	<b>5.487</b>	<b>5.789</b>	<b>6.194</b>	<b>5.964</b>	<b>6.766</b>	<b>6.556</b>	<b>6.552</b>	<b>7.057</b>

**Bron:** Overzicht van de Afdeling Financiën, gemeente Woerden; Verantwoordingsverslag Wmo 2010

### 4.3 Conclusies

De doelen en activiteiten van thema 2 'Opgroeien en opvoeden' uit het Wmo-beleidsplan komen grotendeels overeen met het programma Woerden Jong. Bij de uitvoering van thema 2 is dit programma leidend geweest. In de afgelopen jaren is een groot deel van de geplande activiteiten volgens betrokkenen uitgevoerd. De verantwoordingsverslagen bieden geen compleet overzicht van voorgenomen en uitgevoerde activiteiten binnen thema 2. Het Wmo-beleidsplan en de bijbehorende verantwoordingsverslagen (afgezien van het verslag over 2010) bieden geen inzicht in de totale bestedingen voor dit prestatieveld. Dit gebrek aan eenduidige financiële overzichten binnen de lijn van de Wmo belemmert de mogelijkheden voor het college en de gemeenteraad om vanuit deze lijn controle en sturing uit te oefenen. Controle en sturing was echter wel mogelijk vanuit het programma Jong.

<sup>49</sup> In het financiële verantwoordingsoverzicht Wmo (april 2011) zijn de categorieën 'Sociale Kaart', 'Totaal subsidie' en 'Anti-discriminatievoorzieningen' opgenomen. De categorie 'Sociale Zaken regio' uit eerdere financiële overzichten over de Wmo is komen te vervallen.

Thema 4 ‘Meedoen makkelijker maken’ bestaat uit drie prestatievelden van de Wmo. In de uitvoering heeft de focus sterk gelegen op het verstrekken van individuele voorzieningen. De gemeente heeft de werkprocessen ingericht, een managementinformatiesysteem opgezet en informatie aan de burger geboden. Waar mogelijk heeft de gemeente de verschillende processen efficiënter gemaakt. Op dit moment werkt de gemeente aan meer vraaggericht werken en het versterken van de voorliggende voorzieningen. Evenals bij thema 2 zijn de bestedingen voor thema 4 (of per prestatieveld) niet uit de verantwoordingsverslagen te halen, behalve voor de individuele verstrekkingen die afzonderlijk zijn genoemd. Ook hier geldt dat het gebrek aan inzicht in de financiën controle en sturing door het college en de gemeenteraad belemmert.

De verbeteringen die de gemeente heeft doorgevoerd lijken met name geslaagd als zij betrekking hebben op – de werkprocessen achter – het organiseren van toegankelijke, passende en betaalbare voorzieningen. De verbeteringen die de gemeente heeft doorgevoerd op het zorg dragen voor informatie, advies en cliëntondersteuning lijken met name gericht te zijn op het leveren van meer informatie via één loket. Hierbij is nog geen aandacht besteed aan het gebruikersvriendelijker maken van mondelinge / schriftelijke informatie, zoals bijvoorbeeld het maken van communicatieve uitingen met aangepaste lettergrootte of het aanbieden van informatie op geluidsdragers.

## 5. Risicomanagement

De uitvoering van de Wmo legt een aanzienlijk beslag op de gemeentelijke middelen. De financiële uitgangspositie maakt dat het voor de gemeente van groot belang is inkomsten en uitgaven goed te ramen en te monitoren en voortdurend alert te blijven op mogelijkheden om kosten te verlagen en inkomsten te verhogen. Daarnaast is het van belang periodieke risico inventarisaties uit te voeren en op basis daarvan zo nodig beheersmaatregelen te treffen.

Dit hoofdstuk behandelt de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag: Zijn er voldoende waarborgen getroffen voor doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid (op de geselecteerde prestatievelen)? Bij de beantwoording gaan we in op de onderdelen D en E uit het normenkader (zie pagina 9 en 10) .

De eerste paragraaf behandelt in algemene zin hoe in het kader van de Wmo de gemeente Woerden het risicomanagement aanpakt. De tweede paragraaf gaat specifiek in op risico's en waarborgen aangaande thema 2 'Opgroeien en opvoedproblemen'. De derde paragraaf focust aansluitend op thema 4 'Meedoen makkelijker maken'. Daar het verstrekken van individuele voorzieningen grote risico's kent, is vooral aandacht besteed aan dit onderdeel van thema 4. De vierde paragraaf behandelt enkele waarborgen die in de voorgaande paragrafen niet aan bod zijn gekomen. Het hoofdstuk sluit vervolgens af met enkele conclusies.

### 5.1 Risicomanagement in het algemeen

Om tijdig passende maatregelen te kunnen treffen, is inzicht in de risico's van essentieel belang. Woerden heeft in het Wmo-beleidsplan 2008-2011 net als veel andere gemeenten slechts beperkt aandacht besteed aan risico's aangaande de Wmo. De gemeente benoemt in het beleidsplan alleen het financiële risico dat de Wmo met zich meebrengt waar het gaat om de individuele verstrekkingen. Om die reden heeft de gemeente een reserve Wmo (zie ook § 3.7 en 5.3) ingericht. De gemeente Woerden volgt hiermee het landelijke beeld van een sterke focus op het financiële risico dat gepaard gaat met het verstrekkingenbeleid.

Tijdens de interviews bevestigen de betrokken ambtenaren dat er bij het opstellen van het beleidsplan geen (uitgebreide) risicoanalyse is uitgevoerd. De Wmo staat ten tijde van het onderzoek niet in de top 15 van grote risico's voor de gemeente. De risicoanalyse vindt als gevolg daarvan vooral in de afdelingen plaats, vooral binnen de afdeling Sociale Zaken gezien de financiële risico's als gevolg van de individuele voorzieningen (prestatieveld 6).

Deze afdeling heeft de al bestaande analyse van de verstrekkingen in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) voortgezet in het Wmo-beleidsplan. Dat betekent dat in het beleidsplan in thema 4 (voor het prestatieveld 6) is uitgegaan van een toename van het aantal verstrekkingen van 10%, omdat onder de WVG een dergelijke groei gewoon was.

In toenemende mate heeft de gemeente echter, zoals al opgemerkt in § 3.5, aandacht gekregen voor risico's, ook binnen de Wmo. In de afdelingsplannen van Sociale Zaken en van Samenleving wordt, ook ten aanzien van de Wmo, (in toenemende mate) aandacht besteed aan risicomanagement. In 2008 is in het afdelingsplan van Sociale Zaken bijvoorbeeld expliciet als doelstelling opgenomen dat de afdeling de risico's (onder andere met betrekking tot de Wmo) in beeld heeft en maatregelen neemt om de risico's zoveel mogelijk te beperken en te beheersen. Bij de afdeling Samenleving zijn de risico's voor de afdeling en de te nemen beheersmaatregelen in een aparte paragraaf in de afdelingsplannen opgenomen. De geïnterviewde ambtenaren merken op dat de in de afdelingsplannen beschreven risico's ook in het nieuw te ontwikkelen Wmo-beleidsplan zullen worden opgenomen.

### **Beoordeling inzicht in risico's**

De meningen verschillen over de mate waarin de gemeente zicht heeft op risico's binnen de Wmo. Meerdere gemeenteraadsleden en de Wmo-raad zijn van mening dat de gemeente inzicht heeft in mogelijke risico's en dat de gemeente hier adequaat mee omgaat. Tegelijkertijd vinden enkele gemeenteraadsleden en een van de geïnterviewde externe partijen dat de gemeente nog meer kan (én moet) inspelen op bestaande risico's. Zij zijn van mening dat de gemeente te weinig anticipeert op huidige ontwikkelingen, zoals de huidige bezuinigingen en de voorgenomen decentralisatie van begeleiding. Zij vrezen de gevolgen daarvan voor de gemeente én vooral ook voor kwetsbare burgers. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de gemeente zicht heeft op (een groot aantal) risico's maar deze nog onvoldoende in samenhang analyseert en daarmee (mogelijk) kansen laat liggen om risico's te beperken.

## **5.2 Risicomanagement bij thema 2 'Opgroeien en opvoeden'**

Zoals uit het voorgaande al is gebleken, is relatief weinig aandacht geschonken aan risicomanagement binnen thema 2. Omdat een deel van de werkzaamheden door de gemeente wordt ingekocht en/of gesubsidieerd is het aannemelijk dat binnen dit thema wel verschillende risico's spelen. Denk bijvoorbeeld aan ontbrekend draagvlak voor

samenwerking. De documentenstudie en interviews geven de indruk dat risicomanagement niet structureel wordt opgepakt en pragmatisch van aard is.

In het Wmo-beleidsplan 2008-2011 zijn voor thema 2 geen risico's vermeld. In de afdelingsplannen van de afdeling Onderwijs en Welzijn (nu Samenleving), waaronder thema 2 valt, komen wel risico's aan bod, die betrekking (kunnen) hebben op dit thema. Deze zijn in de interviews echter niet naar voren gekomen. Wel zijn de volgende risico's expliciet genoemd:

- bezuinigingen vanuit het Rijk en de gemeente
- botsende instellingsbelangen waardoor samenwerking wordt belemmerd (zie onder)
- laagdrempelig houden van het jeugdloket, ook als de jeugdzorg wordt gedecentraliseerd. De jeugdzorg kent verplichte onderdelen. Als het Jeugdloket en de jeugdzorg vanuit één locatie (bijvoorbeeld het CJG) wordt verstrekt, moet voorkomen worden dat de verplichte onderdelen burgers afschrikken.
- veranderen van structuren zonder dat dit effect sorteert. Het ontwikkelen van een Centrum voor Jeugd en Gezin heeft bijvoorbeeld het risico in zich om alleen een structuuroplossing te worden, zonder dat de afstemming tussen partijen verbetert.

### **Sturen van de uitvoering**

De uitvoering van thema 2 wordt gedeeltelijk door derden gedaan. Met grote aanbieders, zoals Zuwe Zorg, worden prestatiecontracten afgesloten. Twee maal per jaar krijgt de gemeente een verantwoordingsverslag dat met de ontvangende partij wordt besproken en eenmaal per jaar krijgt de gemeente een financieel overzicht (de jaarrekening). De betrokken ambtenaar vindt dat de contracten in de regel goed worden nageleefd, al heeft de genoemde organisatie in 2010 een (forse) overschrijding van het budget niet tijdig gemeld. Als risico wordt opgemerkt dat er weinig tijd is voor de cyclus van subsidieaanvraag, budgetcontract en vaststelling jaarrekening met als gevolg dat er weinig ruimte is voor het (gedetailleerd) controleren of de afspraken zijn nageleefd en te beschouwen hoe de kwaliteit van de afspraken kan worden verhoogd.

De belangrijkste waarborgen voor een goede naleving van de afspraken zijn volgens de geïnterviewde ambtenaar:

- de halfjaarrapportages, jaarrekening en jaarverslag waarin de uitvoering en besteding is beschreven;
- de afspraak dat een dreigende overschrijding van het budget door de zorgaanbieder tijdig wordt gemeld;



- de contacten in en ervaringen van externe partners waardoor inzicht wordt verkregen in de werkzaamheden en resultaten van de ontvangende partij.

Voorts wordt uitgegaan van vertrouwen, zeker wanneer de ontvangende partij in het verleden zich goed heeft gehouden aan de gemaakte afspraken.

### **Tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik**

Voorzieningen binnen prestatieveld 2 worden geregeld via subsidierelaties. Bij de toetsing en vaststelling van een subsidie maakt de gemeente gebruik van een accountantsverklaring, op te leveren door de subsidieontvangende instelling. Signalen van mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik bespreekt de gemeente op bestuurlijk niveau met de desbetreffende instelling. Ook neemt de gemeente zo nodig maatregelen, zoals een dossieronderzoek, om de feiten boven tafel te krijgen. Woerden hanteert met deze werkwijze een onder gemeenten gangbare vorm van het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies.

### **Botsende instellingsbelangen**

Samenwerking kan worden belemmerd doordat de belangen van instellingen met elkaar botsen. Als er sprake is van een subsidie- of inkooprelatie kan de gemeente in dergelijke situaties sturen. Wanneer een dergelijke relatie ontbreekt, dan moet de gemeente volgens een geïnterviewde ambtenaar inzetten op het 'stimuleren en verleiden'. Wanneer dat niet tot de gewenste effecten leidt, dan probeert de geïnterviewde de samenwerking tot stand te brengen door bestuurlijk overleg. Een externe partij merkt in deze op dat de gemeente in dergelijke processen duidelijk de regie neemt en zich inzet om samenwerking tot stand te brengen.

## **5.3 Risicomanagement bij thema 4 'Meedoen makkelijk maken'**

Binnen thema 4 heeft risicomanagement op een andere manier vorm gekregen. Dit thema heeft betrekking op twee prestatievelden die we hieronder afzonderlijk behandelen.

### **Prestatieveld 3: Informatie en adviesfunctie**

Tijdens de interviews komt weinig informatie naar voren over risico's die betrekking hebben op prestatieveld 3, de gemeentelijke informatie en adviesfunctie op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Dit neemt niet weg dat er op dit vlak risico's zijn, met name dat burgers onvoldoende informatie en advies over (voorzieningen uit) de Wmo krijgen. Dit kan tot gevolg hebben dat mensen niet tijdig de juiste voorzieningen hebben en

problemen kunnen verergeren, met meerkosten tot gevolg. Uit de interviews blijkt dat de gemeente hard werkt aan haar informatie en adviesfunctie (zie § 4.2.2 en daarbij pragmatisch (adequate) oplossingen probeert te vinden voor ervaren problemen.

#### *Vindbaar maken van voorzieningen*

Om voorzieningen vindbaar te maken is een overzicht van alle producten en diensten in de gemeente wenselijk. Met dit doel voor ogen heeft de gemeente een Sociale Kaart bij een 'vereniging voor ondersteuning bij leven met een beperking' (MEE) ingekocht. Weinig Woerdense organisaties op het gebied van zorg en welzijn hebben echter het format (volledig) ingevuld, waardoor de Sociale Kaart geen sluitende oplossing biedt voor het inzichtelijk maken van het aanbod in de gemeente. Naast de Sociale Kaart werkt de gemeente dan ook met vraag-antwoord combinaties en zijn er *triggers* opgesteld<sup>50</sup>. Deze instrumenten hebben volgens de geïnterviewden een meerwaarde ten opzichte van de Sociale Kaart omdat de gemeente burgers dan direct van een passend antwoord kan voorzien. In het kader van de Kanteling en eigen verantwoordelijkheid is een goede Sociale Kaart echter onontbeerlijk, omdat het burgers in staat stelt op 'eigen kracht' voorzieningen te vinden. Het denken vanuit de kenmerken van de verschillende doelgroepen is daarbij van belang, zoals het volgende voorbeeld (zie kader) toont.

#### **Klant aan het woord: 'Ik kan dat niet lezen.'**

Mijnheer (90 jaar) heeft onlangs een brief gekregen van Welzijn Woerden met een uitnodiging voor een gesprek. In opdracht van de gemeente inventariseert de organisatie in een gesprek of 75-plussers (extra) voorzieningen nodig hebben of dat zij zichzelf redden. Mijnheer merkt op dat de brief in kleine letters is geschreven, terwijl alleen 75-ers worden aangeschreven: 'Ik kan dat niet lezen.' Ook de gemeentegids kan hij door de kleine letters maar moeilijk lezen en aan verwijzingen naar Internet heeft hij weinig. Mijnheer heeft geen computer. Hij stelt het daarom op prijs als de gemeente zorg draagt voor informatie over voorzieningen voor ouderen op schrift en met een grote lettergrootte. Dan kan hij zelf kijken welk aanbod voor hem geschikt is.

**Bron:** Interview met klant van gemeente Woerden in het kader van het onderzoek.

#### *Van 'Zorgwinkel' naar netwerk van loketten*

Aanvankelijk wilde de gemeente één centrale toegang tot de Wmo organiseren, de zogenoemde 'Zorgwinkel.' Omdat de verschillende zorg- en welzijnsinstellingen hun eigen identiteit niet wilden verliezen, is deze zorgwinkel niet tot stand gekomen. In plaats daarvan hebben de verschillende instellingen hun eigen loketten behouden en is er een intentieovereenkomst gesloten. In deze overeenkomst zijn onder meer afspraken gemaakt

over het onderling ‘warm doorverwijzen’ van klanten. Dit betekent dat als er geen passend aanbod is voor een klant, de desbetreffende organisatie inventariseert welke organisatie de gewenste zorg of ondersteuning wel kan bieden en de klant daarna doorverwijst. ‘Warm doorverwijzen’ is van cruciaal belang, omdat klanten snel afhaken in hun zoektocht naar ondersteuning en het vervelend vinden om hun verhaal keer op keer te moeten vertellen<sup>51</sup>.

### **Prestatieveld 6: Individuele verstrekkingen**

Onderdeel van thema 4 is prestatieveld 6 van de Wmo, ofwel de individuele verstrekkingen. Dit is financieel gezien de meest omvangrijke post binnen de Wmo en betreft een open einde regeling. Met de komst van het managementinformatiesysteem in 2008 is het zicht op mogelijke risico’s sterk gegroeid en zijn tal van beheersmaatregelen genomen. Risicomanagement is binnen dit prestatieveld als gevolg van de sterk aanwezige financiële risico’s het meest (verregaand) ontwikkeld.

#### *Uitvoering voor verschillende gemeenten*

In tegenstelling tot thema 2 voert de gemeente Woerden het verstrekkingenbeleid ook voor de gemeenten Montfoort en Oudewater uit. Aanvankelijk betekende dit dat in de uitvoering rekening gehouden diende te worden met verschillende uitvoeringskaders. Het Besluit maatschappelijke ondersteuning en de bijbehorende verordening was per gemeente op onderdelen anders ingericht. Dit heeft tot gevolg gehad dat de consultants verschillende verordeningen paraat moesten hebben bij de uitvoering van hun werk. Sinds begin 2011 zijn de beleidsregels en de verordeningen volgens de betrokken ambtenaren en consultants (vrijwel) hetzelfde.

#### *Inperking financiële risico’s*

Met het oog op de vergrijzing en een toenemende bekendheid van het Wmo-loket heeft de gemeente vanaf de invoering van de Wmo al rekening gehouden met een eventuele overschrijding van het budget door een reserve Wmo in te richten. Vanuit deze post kunnen onder- of overschrijdingen van (nieuwe) Wmo-budgetten in relatie met de ontvangen gelden vanuit de algemene uikering uit het gemeentefonds worden verrekend. De begroting voor de overige (oude WVG) voorzieningen is sinds 2009 bevroren. Wanneer er meer aanvragen zijn dan begroot, dan zullen extra middelen worden aangesproken en dient de gemeente dit in de jaarrekening over dat jaar te verantwoorden.

<sup>50</sup> Triggers zijn onderwerpen waar burgers met regelmaat naar vragen. Per onderwerp is vastgelegd welke organisaties wat voor type aanbod bieden.

<sup>51</sup> Klaveren, S.M. van, et al (2010), Gevolgen van de AWBZ pakketmaatregelen, Research voor Beleid: Zoetermeer

In het 'Verstrekkingenboek individuele voorzieningen Wmo' heeft de gemeente daarnaast verschillende primaten vastgelegd<sup>52</sup>. Dit betekent dat de gemeente de voorkeur geeft aan het verstrekken van bepaalde (collectieve) voorzieningen ten opzichte van (individuele) voorzieningen. Zo gaat collectief vervoer in Woerden voor op individuele vervoervoorzieningen, tenzij medische gronden een individuele voorziening rechtvaardigen. Door dergelijke primaten op te nemen in de verordening probeert Woerden de uitgaven onder controle te houden.

Ook de invoering van de eigen bijdrage draagt bij aan het inperken van financiële risico's. De bijdrage kan als een drempel werken en levert ook financiële middelen op.

Dat inperking van de financiële risico's wenselijk is, wordt duidelijk uit de verschillende interviews. Om meerdere redenen verwachten de geïnterviewden dat het aantal aanvragen voor verstrekkingen gaat toenemen en/of moeilijk is te beheersen. De volgende aandachtspunten zijn in de gesprekken naar voren gekomen.

- In Woerden is een beperkt aantal gelijkvloerse woningen. Als gevolg van de vergrijzing kan op termijn de vraag het aanbod overstijgen met een stijging van het aantal woningaanpassingen tot gevolg.
- Door het scheiden van wonen en zorg neemt de vraag bij gemeenten naar woningaanpassingen en hulp bij het huishouden toe, doordat deze kosten niet langer vanuit de AWBZ worden gefinancierd.
- Door de toename van technische mogelijkheden (bijvoorbeeld sta-op-rolstoelen) én de kennis van burgers van deze mogelijkheden (bijvoorbeeld door Internet) kan de vraag naar (relatief dure) verstrekkingen toenemen.
- Doordat bij de indicatiestelling wordt uitgegaan van de persoonskenmerken van de aanvrager kunnen voorzieningen moeilijk worden geweigerd, ook als dit tot ongelijkheid tussen burgers leidt<sup>53</sup>.

### *Managementinformatie*

In 2009 heeft de gemeente een managementinformatiesysteem opgezet met gegevens over het aantal en type verstrekkingen, budgetten en dergelijke. De gemeente maakt niet maandelijks een rapportage van de ontwikkelingen op dit terrein. De afdeling Sociale

<sup>52</sup> In het Verstrekkingenboek is vastgelegd welke concrete voorzieningen de gemeente kan verstrekken, onder welke voorwaarden iemand voor een bepaalde voorziening in aanmerking komt, en welke individuele omstandigheden daarbij in de besluitvorming meewegen.

<sup>53</sup> Waar twee personen eenzelfde beperking hebben kan de ene persoon vanwege zijn persoonskenmerken een veel duurdere voorziening krijgen dan de ander: bijvoorbeeld de ene persoon krijgt eenmaal per week begeleiding bij het zwemmen en de ander vijf keer per week, omdat hij voorheen al vijf keer per week zwom.

Zaken rapporteert elk kwartaal en kan – in principe – de gegevens dagelijks inzien. De managementgegevens worden op verschillende manieren gebruikt:

- verdeling van algemene uitvoeringskosten en klantgebonden kosten over de drie gemeenten waar Woerden het verstrekkingenbeleid voor uitvoert;
- tussentijds sturen op de efficiency van het werkproces en/of de capaciteit wanneer het aantal aanvragen (tijdelijk) sterk toeneemt;
- tussentijds sturen op de vraag om de toename in aanvragen af te remmen en
- verwerking van ontwikkelingen in de vraag in de jaarlijkse begrotingen.

#### *Vastlegging werkprocessen*

In 2007 is gewerkt zonder procedures, maar vanuit het uitgangspunt van klantvriendelijkheid. Dit heeft volgens de gemeente geresulteerd in een goede klanttevredenheid. In 2008 is tijd ingeruimd om de werkprocessen vast te leggen. Inmiddels worden de werkprocessen digitaal ondersteund door het programma GWS Doc. 4. In dit programma kunnen aanvragen worden ingeboekt, werkprocessen aangemaakt en bijgehouden en betalingen geregistreerd. Aanvragen kunnen ook digitaal worden ingediend en een eventuele aanmelding voor de eigen bijdrage kan digitaal worden aangemeld bij het CAK. Bezwaren worden ingeboekt in het programma 'Corsa' (het gemeentelijke post- en documentatiesysteem).

De gemeente werkt voor de afhandeling voor aanvragen nog met papieren dossiers en offertes, maar wil deze in de toekomst digitaliseren. Voor het efficiënter maken van de werkprocessen is het raadzaam deze overgang spoedig te maken.

Voor elk van de zeven hoofdproducten<sup>54</sup> uit de Wmo is een procedure beschreven. Deze processen zijn op hoofdlijnen vergelijkbaar en zijn als volgt:

#### **Overzicht 6** Hoofdlijnen primaire werkprocessen

Stap	Uitvoerder	Handeling
1	Loket	Intake van de aanvraag
2	Wmo-administratie	Inboeking en ontvangstbevestiging
3	Senior	Werkverdeling
4	Consulenten	Beoordeling, rapportage en conceptbeslissing
5	Kwaliteitsmedewerker	Toetsing en besluitvorming
6	Wmo-administratie	Eindverwerking en betaling
7	Kwaliteitsmedewerker	Bezwaarafhandeling

**Bron:** Capaciteit en caseload 2009, gemeente Woerden

### *Interne en externe controles*

De gemeente voert zelf interne controles uit op het gebied van de Wmo. Per gemeente (Woerden, Oudewater en Montfoort) worden steekproefsgewijs verstrekkingen gecontroleerd. Uit de managementletter 2008 blijkt echter dat deze controle niet toereikend is: of de gefactureerde uren passen binnen de afgegeven indicatie werd destijds onvoldoende gecontroleerd waardoor mogelijk teveel of te weinig uren zorg worden betaald aan de zorgaanbieders. Uit de interviews blijkt dat de gemeente maatregelen heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van zorgaanbieders te voorkomen. De Wmo-consulenten toetsen tegenwoordig (soms in overleg met de kwaliteitsmedewerker) de facturen en beschikkingen en ondernemen bij afwijkingen actie. Daarnaast rapporteert de administrateur van het Wmo-team op afwijkingen tussen facturen en beschikkingen. Er vindt dus een dubbele toetsing plaats.

Bij verstrekking van een PGB vindt volgens de ambtelijke organisatie een 100% controle plaats. Wanneer een PGB voor Hulp bij het Huishouden wordt verstrekt, dient Woerden conform het gemeentelijke besluit ten minste 5% van de PGB's te controleren. In de praktijk controleert Woerden volgens de ambtelijke organisatie vaker, namelijk 15 tot 20%. Inwoners worden vooraf geïnformeerd over de controle.

Op deze wijze heeft Woerden in voldoende mate waarborgen getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van individuele verstrekkingen te voorkomen.

### *Stuurhut*

Om zicht te houden op de interne en externe ontwikkelingen en mogelijke risico's voor de uitvoering van het individuele voorzieningenbeleid, is een zogenoemde 'Stuurhut' ingericht. De teamleider Wmo laat zich hierbij informeren door vier medewerkers over landelijke ontwikkelingen, interne processen en de kwaliteit van de besluitvorming en de trends op basis van kengetallen (instroom/uitstroom/doorlooptijden en bestedingen). Op basis van de inbreng kan de teamleider stappen ondernemen om eventuele risico's te beheersen<sup>55</sup>.

### *Klanttevredenheidsonderzoek*

De gemeente Woerden laat jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren naar de uitvoering van het verstrekkingenbeleid.<sup>56</sup> Dit onderzoek wordt als een regionale benchmark

---

<sup>54</sup> Dit zijn: huishoudelijke hulp, rolstoelen, vervoersmiddelen, vervoersvoorzieningen, losse woonvoorzieningen, woningaanpassingen en herbeoordeling.

<sup>55</sup> In het onderzoek is niet betrokken hoe de Stuurhut in de praktijk functioneert. Het is daarmee niet helder in hoeverre de Stuurhut zicht heeft op relevante interne en externe ontwikkelingen die een risico kunnen vormen voor de gemeente.

<sup>56</sup> In het eerste jaar, 2008, is dit onderzoek uitgevoerd voor alle negen prestatievelden uit de Wmo. De burgers bleken echter alleen informatie te geven over prestatieveld 6, de individuele verstrekkingen. De gemeente heeft daarop besloten in navolgende jaren alleen voor dit prestatieveld een klanttevredenheidsonderzoek te laten uitvoeren.

uitgevoerd, waardoor de gemeente de eigen prestaties kan vergelijken met die van omliggende gemeenten. Naast de gemeenten Oudewater en Montfoort, waarvoor Woerden het verstrekkingenbeleid uitvoert, gaat het om de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarsse. Het college verstrekt de uitkomsten van het onderzoek aan het ministerie van VWS en stuurt daarnaast de rapportages naar de gemeenteraad. De inwoners van Woerden worden via persberichten geïnformeerd over de uitkomsten, de rapportages worden alleen als raadsstuk op de gemeentelijke website gepubliceerd (met als gevolg dat zij moeilijk vindbaar zijn). Naast het klanttevredenheidsonderzoek over de individuele verstrekkingen laat de gemeente tweemaal per jaar een onderzoek uitvoeren naar het functioneren van de regiotaxi. Vanwege problemen rondom de regiotaxi is dit onderzoek in 2010 driemaal uitgevoerd.

De uitkomsten van de onderzoeken (zie kader § 4.2.2) bieden mogelijkheden tot bijsturing van het beleid en van de uitvoering. In 2008 is bijvoorbeeld een claim opgelegd aan Welzorg over het slechte presteren van de organisatie in 2007<sup>57</sup>. Een deel van de claim (25%) is aan de klanten gegeven als een vorm van schadevergoeding.

Het college biedt de klanttevredenheidsonderzoeken aan de gemeenteraad en de Wmo-raad aan. Als daar aanleiding toe is kan de gemeenteraad vragen stellen over de uitkomsten. De Wmo-raad kan daarnaast de gemeente adviseren om bepaalde maatregelen te treffen die de kwaliteit van de uitvoering van het verstrekkingenbeleid verhogen.

## 5.4 Andere beheersmaatregelen

Naast voorgaande risico's en waarborgen zijn in het normenkader enkele beheersmaatregelen opgenomen die nog niet zijn behandeld. Het gaat om de volgende maatregelen.

### Verdeling van verantwoordelijkheden

Door de jaren heen zijn verschillende wethouders, soms gelijktijdig, verantwoordelijk geweest voor de uitvoering van het Wmo-beleid. De huidige wethouder heeft vrijwel de gehele Wmo in haar portefeuille. Alleen thema 1, wijkgericht werken, valt onder een andere portefeuillehouder. Deze indeling maakt het makkelijker om verbindingen te leggen tussen de afdeling Sociale Zaken en de afdeling Samenleving, omdat beide nu onder eenzelfde wethouder vallen. Daarmee heeft de gemeente een belangrijke stap gezet in het (organisatorisch) vorm geven van de Kanteling. De verdeling tussen de wethouders is niet opgenomen in het Wmo-beleidsplan of de uitvoeringsplannen daarvan, maar wel in de programmabegrotingen.

De ambtelijke verdeling van verantwoordelijkheden is vastgelegd in de afdelingsplannen. De beleidsmedewerker Wmo is projectleider van de Wmo geweest en heeft een groot aandeel gehad in het opstellen van het Wmo-beleidsplan 2008-2011. Daarnaast hebben verschillende ambtenaren bijgedragen aan het Wmo-beleidsplan en de verantwoording over de uitvoering ervan.

- Thema 1: beleidsmedewerker wijkgericht werken
- Thema 2: beleidsmedewerker jeugd
- Thema 3: beleidsmedewerker vrijwilligerswerk
- Thema 4: beleidsmedewerker Sociale Zaken en beleidsmedewerker Samenleving
- Thema 5: beleidsmedewerker Samenleving.

Niet op alle fronten is er echter helderheid over welke afdeling of functionaris verantwoordelijk is. Woerden heeft door het anders clusteren van de Wmo-begroting vanaf 2011 een structureel tekort van € 265.000,- bij de Wmo voorzieningen.<sup>58</sup> Binnen de gemeente is niet duidelijk of de afdeling Sociale Zaken deze overschrijding had moeten signaleren en melden. Of dat de verantwoordelijkheid bij de financiële afdeling ligt.

### **Informatie en advies van derden**

De geïnterviewde beleidsmedewerkers maken gebruik van landelijke publicaties over de Wmo van bijvoorbeeld de VNG en het projectbureau invoering Wmo. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van verschillende, landelijke websites rondom de Wmo, publicaties en toolkits van verschillende ministeries en adviesbureaus, GGD monitoren en publicaties van SCP, SGBO, Stimulanz en Schulinck en trend- en signaleringsrapportages van MEE en Movisie. Ten tijde van het opstellen van het beleidsplan heeft de gemeente bijvoorbeeld deelgenomen aan een pilot op het gebied van de Wmo.<sup>59</sup> Bij het ontwikkelen van het vrijwilligersbeleid en de welzijnsvisie is gebruik gemaakt van kennis over landelijke trends. De meeste gemeenteraadsleden en de Wmo-raad zijn van mening dat de gemeente open staat voor kennis en informatie van buiten af. De Wmo-raad merkt op dat er samenwerking plaatsvindt tussen de gemeente en de Wmo-raad. De Wmo-raad is op de hoogte van de gemeentelijke agenda en kan zich daardoor voorbereiden op onderwerpen die spelen. Ook is de Wmo-raad betrokken bij het opstellen van de nieuwe beleidsnota.

---

<sup>57</sup> Verantwoordingsverslag Wmo 2008, gemeente Woerden.

<sup>58</sup> Zie ook de raadsinformatiebrief, d.d. 22 maart 2011 met als onderwerp 'Overschrijding op Wmo-voorzieningen'.

<sup>59</sup> De gemeente was niet geselecteerd als pilotgemeente maar kon we lin een zogenoemde "tweede ring" kennis nemen van de opgedane kennis en ervaringen in de pilot.



### Sturen bij een subsidierelatie

Door het maken van prestatieafspraken kan de gemeente samenwerkingspartners sturen op te behalen resultaten. De overeengekomen afspraken zijn volgens geïnterviewden in lijn met de geformuleerde doelstellingen, activiteiten en prestaties in het Wmo-beleidsplan of de nadere uitwerking daarvan in de uitvoeringsprogramma's. Twee geïnterviewde partijen vinden de gemaakte afspraken voldoende inzicht bieden in de resultaten die de gemeente wenst. Tijdens meerdere interviews komt daarnaast naar voren dat goede afspraken van belang zijn, maar dat er ruimte moet zijn om in te spelen op interne en externe ontwikkelingen. De twee externe partijen melden dat dergelijke ontwikkelingen tijdens (tussentijds) bestuurlijk overleg worden besproken en zo nodig doorvertaald in de gemaakte afspraken over te bereiken resultaten. Om te leren meer te sturen op maatschappelijke effecten doet de gemeente Woerden mee aan het rijksprogramma Welzijn Nieuwe Stijl.

### Sturen zonder subsidierelatie

Onlangs heeft Woerden een corporatie gevraagd beperkingen zwaarder te laten tellen dan leeftijd. De gemeente was al lange tijd op zoek naar een woning voor een gezin waarvan één van de leden gehandicapt is. Een bij de corporatie vrijgekomen woning leek zeer geschikt voor het gezin, maar de corporatie wilde niet meewerken vanwege het 55+label op de woning. De verantwoordelijke wethouder heeft aan de corporatie duidelijk gemaakt dat Woerden dan 40.000 euro moet betalen voor de aanpassing van een andere woning. De corporatie heeft de woning niet aan het gezin toegewezen, maar wel besloten 50% van de kosten voor de woningaanpassing te financieren.

*Bron: interview met wethouder in kader van het onderzoek*

## 5.5 Conclusies

Deze paragraaf behandelt de onderdelen D en E uit het normenkader zoals deze in dit hoofdstuk zijn uitgewerkt. Per onderdeel schetst deze paragraaf de belangrijkste conclusies.

### D. Risico's

In het Beleidsplan Wmo 2008-2011 staat dat de invoering van de Wmo niet zonder risico is. De gemeente verwacht een groeiende vraag naar ondersteunende hulpmiddelen en hulp bij het huishouden. Vanuit de compensatieplicht is de gemeente verplicht om mensen – op een of andere manier – ondersteuning te leveren. Woerden heeft al in 2006 vanuit de nieuwe Wmo-gelden budget gereserveerd voor de uitvoering van de Wmo, waardoor onder- of overschrijdingen van kunnen worden verrekend. Andere (financiële) zijn tijdens de

totstandkoming van het beleidsplan niet geïventariseerd. De bij de Wmo betrokken afdelingen Sociale Zaken en Samenleving hebben over het algemeen meer aandacht gekregen voor risicomanagement. En vooral met betrekking tot het verstrekken van individuele voorzieningen heeft de gemeente in de navolgende jaren de risico's in kaart gebracht en waarborgen getroffen. Om de effecten van de verschillende beleidskaders op de uitvoering te verminderen, zijn in de afgelopen jaren de kaders van de gemeente Woerden, Oudewater en Montfoort over individuele verstrekkingen geharmoniseerd. De Wmo-consulenten hoeven daardoor niet meer met verschil in regelgeving rekening te houden maar werken met inhoudelijk overeenkomstige beleidskaders.

#### **E. Waarborgen voor beperking risico's**

De gemeente heeft verschillende waarborgen getroffen voor het beperken van de risico's. Door de jaren heen zijn verschillende wethouders, soms gelijktijdig, verantwoordelijk geweest voor de uitvoering van het Wmo-beleid. De verdeling is niet opgenomen in het Wmo-beleidsplan maar wel in de programmabegrotingen. De ambtelijke verdeling van verantwoordelijkheden is vastgelegd in de afdelingsplannen. Het is daardoor op hoofdlijnen helder wie op welke risico's kan worden aangesproken. In de praktijk blijkt echter dat deze verdeling niet sluitend is (zie voorbeeld structureel tekort in § 5.4).

De gemeente beschikt over een managementinformatiesysteem. De afdeling Samenleving rapporteert driemaal per jaar over de uitvoering van het beleid: bij de voorjaarsrapportage, bij de najaarsrapportage en bij de jaarrekening. De afdeling Sociale Zaken voert op regionaal niveau de Wmo uit (voor de gemeenten Woerden, Oudewater en Montfoort). Deze afdeling rapporteert elk kwartaal. Deze afdeling kan dagelijks de ontwikkeling van de individuele voorzieningen inzien. De verschillende rapportages maken het monitoren van de uitvoering mogelijk. Uit de niet tijdig gesignaleerde overschrijding blijkt dat de gegevens uit het systeem onvoldoende worden benut om risico's te identificeren, zodat tijdig actie kan worden ondernomen.

In 2007 zijn individuele voorzieningen verstrekt zonder dat de werkprocessen waren beschreven. In 2008 zijn van de zeven hoofdprocessen de werkprocessen vastgelegd. Deze processen worden digitaal ondersteund en gecontroleerd door de medewerkers zelf en de kwaliteitsmedewerker. Jaarlijks laat de gemeente klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren naar (de procesgang rondom) de individuele voorzieningen. De resultaten van het onderzoek verwerkt de gemeente in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma Wmo.

Met de instellingen die een rol spelen bij de uitvoering van de Wmo zijn in contracten prestatieafspraken vastgelegd. De overeengekomen afspraken zijn in principe in lijn met de geformuleerde doelstellingen, activiteiten en prestaties in het Wmo-beleidsplan. Tweemaal per jaar leveren de instellingen een (verantwoordings)verslag zodat de gemeente kan controleren of de instellingen de afgesproken prestaties leveren. Over deze verslagen gaat de gemeente (op bestuurlijk niveau) met de instellingen in gesprek. Bij het niet nakomen van verplichtingen door derden zegt de gemeente actie te ondernemen. Het ziet er naar uit dat Woerden een goede basis heeft gelegd voor de regierol, dat zij in staat is om op afstand te sturen en de uitvoering aan de 'experts' over te laten. Positief in deze is ook dat de gemeente door deelname aan het landelijke programma Welzijn Nieuwe Stijl werkt aan het (leren) sturen op maatschappelijke effecten. Belangrijk is echter dat de gemeente meer samenwerking zoekt met maatschappelijke organisaties, zoals kerken. Dergelijke zijn een bron van informatie en kunnen een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de Wmo. De gemeente heeft er baat bij als zij haar leerproces in het voeren van regie doorzet en haar netwerk in de samenleving verstevigt.

De beleidsmedewerkers zijn (in elk geval op hoofdlijnen) op de hoogte van landelijke ontwikkelingen binnen de Wmo (door landelijke publicaties), leren van omringende gemeenten en nemen deel aan landelijke programma's en pilots. De gemeente, vooral de huidige wethouder, staat open voor de adviezen van de huidige Wmo-raad om de kwaliteit van het beleid en de uitvoering te verhogen. In de uitvoeringsprogramma's Wmo beschrijft de gemeente ontwikkelingen die van invloed zijn op het te voeren beleid en de uitvoering daarvan en mogelijke oplossingen. Dit alles is belangrijk omdat het kan bijdragen aan het verbeteren van de lokale invulling van het beleid en de uitvoering van de Wmo.

## 6. Sturingsinformatie en verantwoording

De raad is verantwoordelijk voor de kaderstelling en controle van het beleid. Het college is belast met de uitvoering ervan. Een belangrijke vraag in dit onderzoek is in hoeverre de gemeenteraad de benodigde informatie heeft gekregen (voldoende, bruikbaar en tijdig) om zijn kaderstellende en controlerende functie goed te kunnen vervullen.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de derde onderzoeksvraag: Blijkt uit de verantwoordingsinformatie in hoeverre beleid gerealiseerd wordt? Bij de beantwoording van de vraag behandelen we onderdeel F uit het normenkader (zie pagina 10) .

In de eerste paragraaf geven we antwoord op de gestelde onderzoeksvraag. Aanvullend gaan we in op de mogelijkheden van het college om te sturen op de uitvoering, het communiceren met burgers over de Wmo en de aanlevering van verplichte verantwoordingsinformatie aan het ministerie van VWS. Het hoofdstuk sluit af met conclusies.

### 6.1 Sturing en verantwoording, visie van de gemeenteraad

Deze paragraaf gaat afzonderlijk in op de kaderstellende en controlerende functie van de gemeenteraad.

#### Kaderstellende taak

De gemeenteraad kan vanuit zijn kaderstellende rol sturen op de vaststelling van het beleid. In geval van de Wmo kan de raad de maatschappelijke doelstellingen van het beleid formuleren in onder meer het Wmo-beleidsplan en de diverse verordeningen die door de raad moeten worden vastgesteld (op grond van respectievelijk de artikelen 3, 5 en 15 van de Wmo). De stukken worden voorbereid door het college, maar vastgesteld door de raad (waarbij de raad de mogelijkheid heeft op basis van een amendement wijzigingen aan te brengen).

De geïnterviewde gemeenteraadsleden zijn positief over de wijze waarop zij zijn betrokken bij de totstandkoming van het Wmo-beleidsplan 2008-2011. De gemeente heeft de raadsleden geïnformeerd over de Wmo door een Wmo-leesmap/toolbox. Daarnaast zijn de raadsleden tijdens thematische workshops in gesprek gegaan met de wethouder en ambtelijke organisatie over onderwerpen binnen de Wmo. De raadsleden hebben de

ervaring dat zij gemeentelijke informatie over de Wmo destijds tijdig en in voldoende mate hebben gekregen.

Ook zijn de geïnterviewde gemeenteraadsleden tevreden over de wijze waarop de door de raad geformuleerde uitgangspunten door het college zijn verwerkt in het Wmo beleidsplan. De gestelde uitgangspunten zijn volgens de raadsleden door het college overgenomen en uitgewerkt. Bij het vaststellen van de kaders hebben enkele raadsleden het als belemmerend ervaren dat:

- het lange tijd onduidelijk was hoeveel rijksmiddelen Woerden zou ontvangen, waardoor inzicht in de financiële uitgangssituatie voor de gemeente ontbrak;
- de materie complex is en dat men in de discussie snel over de uitvoering sprak in plaats van de kaderstelling (bijvoorbeeld aangaande Europese aanbestedingen).

Aansluitend merken de raadsleden op dat de gestelde kaders in de praktijk soms tot andere resultaten hebben geleid dan de raadsleden hadden verwacht. De gemeenteraad heeft bijvoorbeeld gesteld dat kwaliteit vóór prijs gaat bij hulp bij het huishouden. Het college heeft dit uitgangspunt destijds overgenomen, maar dit heeft niet voorkomen dat er uiteindelijk problemen zijn geweest rondom de kwaliteit van de thuiszorg. Eén raadslid vraagt zich af of het kader over de verhouding prijs en kwaliteit van thuiszorg bij het opnieuw aanbesteden is aangepast en de gemeenteraad daarover wel is geïnformeerd (zie ook § 3.5).

Tijdens het interview met de raadsleden is ook ingegaan op de huidige mogelijkheden om kaders te stellen en deel te hebben aan visievorming rondom de Wmo. De meeste geïnterviewde raadsleden vinden dat het college vandaag de dag meer ruimte biedt om mee te denken. Tegelijkertijd vinden enkele raadsleden dat zij, ondanks deze verbetering, eerder betrokken zouden moeten worden bij visieontwikkeling over de Wmo. Deze raadsleden zijn van mening dat als de gemeente nu niet anticipeert op de huidige uitdagingen voor de gemeente, kwetsbare burgers in het gedrang komen. Als uitdagingen zien zij de taken die in de komende jaren worden overgeheveld naar gemeente (jeugdzorg, begeleiding) en de maatschappelijke ontwikkelingen (bezuinigingen, tekort aan vrijwilligers, vergrijzing, etc). Deze raadsleden willen graag in gesprek met het College over deze uitdagingen. Zij vinden daarbij dat de gemeenteraad in het proces van visievorming een meer proactieve rol kan spelen en het college kan prikkelen in zijn visie op de Wmo.

## Controlerende taak

### *Informatievoorziening*

Om de controlerende taak uit te kunnen voeren, heeft de gemeenteraad zicht nodig op de uitvoering en de bereikte resultaten. Op de volgende wijzen wordt de gemeenteraad op de hoogte gebracht van de uitvoering van het beleid:

1. jaarlijks verantwoordingsverslag Wmo
2. jaarrekening en verslag
3. raadsinformatiebrieven
4. kwartaalrapportages individuele verstrekkingen.

#### Ad 1) Jaarlijks verantwoordingsverslag

In het Wmo-beleidsplan van de gemeente is vastgelegd dat het college de raad jaarlijks informeert over de uitvoering van de Wmo en de bereikte resultaten. Het college geeft hier gehoor aan door het jaarlijkse verantwoordingsverslag Wmo. Bij dit verslag is het uitvoeringprogramma voor het navolgende jaar en een klanttevredenheidsonderzoek van het voorgaande jaar gevoegd.

#### Ad 2) Jaarrekening en verslag

Doelstellingen en activiteiten uit het Wmo beleidskader maken deel uit van de verschillende collegeprogramma's. In de jaarrekening en het bijbehorende verslag geeft het college weer in hoeverre de programmabegrotingen zijn uitgevoerd. Op onderdelen maken de jaarrekeningen en –verslagen dan ook inzichtelijk hoe de uitvoering van het Wmo-beleidsplan is verlopen. Dit geldt zeker voor thema 2, dat grotendeels gelijk is aan het collegeprogramma Woerden Jong.

#### Ad. 3) Raadsinformatiebrieven

Aanvullend op dit verantwoordingsverslag krijgt de gemeenteraad informatie over de uitvoering van de Wmo in de raadsinformatiebrieven. Er zijn geen criteria vastgesteld voor wanneer informatie in de brieven wordt opgenomen. In de praktijk hanteert de wethouder als regel dat grote (positieve of negatieve) afwijkingen ten opzichte van het vastgestelde beleid aan de gemeenteraad worden medegedeeld. Daarnaast kunnen de gemeenteraadsleden vragen stellen als zij geïnformeerd willen worden over bepaalde zaken. De wethouder merkt op dat de raadsleden alleen vragen stellen over financiële zaken, zoals bij budgetoverschrijdingen.

Ad. 4) Kwartaalrapportages individuele verstrekkingen

Een plotselinge toename in aanvragen van individuele verstrekkingen kan tot een hoge kostenpost leiden voor de gemeente. Om tijdig op onverwachte toenames te kunnen reageren, ontvangt de gemeenteraad elk kwartaal een rapportage van de afdeling Sociale Zaken met inzicht in de omvang van het aantal verstrekkingen en de daarmee gepaard gaande kosten.

*Beoordeling informatievoorziening door de raad*

Volgens de geïnterviewde gemeenteraadsleden volgt het college de binnen de gemeente gebruikelijke verantwoordingscyclus op, incidenteel aangevuld met een raadsinformatiebrief. Zij zijn tevreden over deze werkafspraken en hebben de ervaring dat het college gestelde vragen goed beantwoordt. Wel zien de raadsvertegenwoordigers twee knelpunten. Zij ervaren geen volledig overzicht te hebben over de uitvoering en bestedingen betreffende de Wmo doordat de Wmo over meerdere collegeprogramma's is verspreid. Gezien het budget dat in de Wmo omgaat, vinden de raadsleden dit problematisch.

Daarnaast zetten enkele raadsleden vraagtekens achter de tijdigheid van de informatie. Volgens hen worden raadsleden met problemen geconfronteerd wanneer het voldongen feiten zijn. Dit beperkt de mogelijkheden van de raad tot bijsturen. De raadsleden hebben het idee dat dit het gevolg is van een 'systeemfout'; dat wil zeggen dat zij denken dat het college de gemeenteraad snel informeert maar het college zelf niet eerder op de hoogte is van ontstane problemen. Dit baart enkele raadsleden zorgen omdat de raad (maar ook het college) daardoor minder mogelijkheden heeft tot bijsturing. Tijdens het interview wordt het voorbeeld aangehaald dat recentelijk veel meer scootmobielen zijn aangevraagd dan verwacht, maar dat er geen inzicht is in de vraag achter de vraag en eventuele mogelijkheden tot kostenbesparing (bijvoorbeeld het delen van scootmobielen). Enkele raadsleden zien dit als een gemiste kans om kosten te besparen (en zo de financiële risico's te beheersen).

Volgens de wethouder zijn het college en de gemeenteraad zoekende naar welke informatie van nut is voor de gemeenteraad en welke niet. Een enkel raadslid merkt op dat het Wmo-beleid te breed is om overal informatie over te krijgen en bij alle verschillende onderdelen vroegtijdig betrokken te worden. Bij andere raadsleden is er echter wel behoefte aan meer informatie en uitwisseling, vooral waar het de visievorming aangaat (zie 'kaderstellende taak').

## 6.2 Sturingsinformatie voor het college van B&W

De wethouder krijgt op verschillende wijzen informatie over de uitvoering van de Wmo. De wethouder maakt hierbij een onderscheid tussen collectieve en individuele voorzieningen.

### Collectieve voorzieningen

De managementcyclus over de uitvoering van het beleid aangaande collectieve voorzieningen kent drie rapportagemomenten in het jaar: bij de voorjaarsrapportage, bij de najaarsrapportage en bij de jaarrekening. Daarnaast spelen het afdelingshoofd en de budgethouders een belangrijke rol bij het informeren van de wethouder over (eventuele problemen in) de uitvoering.

Bij collectieve voorzieningen stuurt de gemeente voornamelijk door diensten in te kopen of te subsidiëren. De gemeente stuurt aan de voorkant van het proces door met de ontvangende partijen prestatieafspraken te maken. De afspraken gaan nu voornamelijk over te behalen prestaties. De gemeente wil echter toe naar een situatie waarin binnen budgetcontractering wordt gestuurd op maatschappelijke effecten: dat wil zeggen dat de gemeente bepaalt wat de te bereiken maatschappelijke effecten zijn en organisaties zelf bepalen hoe deze effecten te verwezenlijken zijn. De gemeente is hierover in gesprek met ontvangende partijen en neemt deel aan het landelijke programma Welzijn Nieuwe Stijl (zie kader in § 3.2).

De budgethouders houden de wethouder op de hoogte door het verstrekken van ambtelijke rapportages over de voortgang van de werkzaamheden van de ontvangende partijen. Bij de vaststelling van de subsidie of het budgetcontract controleert de budgethouder of de gemaakte afspraken zijn nagekomen.

De verantwoording vindt bij budgetcontracten tweemaal per jaar schriftelijk plaats en daarnaast is er, eveneens tweemaal per jaar, bestuurlijk overleg met de ontvangende partij. Wanneer de werkzaamheden niet lopen zoals gepland en/of afgesproken, dan worden (ad hoc) extra (bestuurlijke) overleggen ingepland. Een voorbeeld daarvan is een zorgaanbieder die een subsidie had gekregen om mensen op te vangen die niet langer begeleiding kregen uit de AWBZ. Uiteindelijk heeft deze aanbieder maar drie personen begeleiding hoeven bieden en heeft de gemeente een deel van de subsidie teruggevorderd.



### **Individuele voorzieningen**

Zoals gemeld voert de Afdeling Sociale Zaken het verstrekkingenbeleid uit voor de gemeenten Woerden, Montfoort en Oudewater. Woerden is hierbij verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Sinds ongeveer twee jaar heeft de gemeente Woerden de beschikking over een managementinformatiesysteem dat het mogelijk maakt uitgebreide rapportages te maken over de uitvoering van het verstrekkingenbeleid per gemeente. Elk kwartaal verstrekt de afdeling Sociale Zaken een managementrapportage met daarin inzicht in de uitvoerings- en klantgebondenkosten aangaande het verstrekkingenbeleid. Daarnaast levert de afdeling een jaarrapportage aan de wethouders aan.

Dankzij de verschillende rapportages heeft de wethouder naar eigen zeggen redelijk tot veel (getalsmatige) informatie gekregen over de verstrekte voorzieningen. Ondanks de grote beschikbaarheid van gegevens meldt de wethouder dat er een structurele weeffout in de begroting voor de individuele verstrekkingen zit, die niet tijdig is onderkend. (zie § 5.4).

### **6.3 Communiceren over de Wmo met de burger**

Burgerparticipatie is een belangrijk aspect van de Wmo. Burgers dienen de ruimte te krijgen mee te denken over het beleid. Daarnaast vergt de Wmo een actieve rol van burgers in de uitvoering ervan.

Woerden heeft de burgerparticipatie vorm gegeven door bij de totstandkoming van het Wmo-beleidsplan werkconferenties en 'wijkklunches' met inwoners te organiseren en contact te hebben met de Wmo-raad, het Breed Overleg Wmo, de jongerenraad en professionele organisaties. Op deze manier wilde de gemeente inzicht krijgen in de ervaringen en behoeften van haar inwoners.

De geïnterviewde gemeenteraadsleden en Wmo-raadsleden merken op dat burgers geen besef hebben van de volle reikwijdte van de Wmo. Zij stellen de wet vooral gelijk aan het verstrekken van individuele voorzieningen, zoals hulp bij het huishouden. Dat het werken aan leefbaarheid in de wijken, ondersteunen van mantelzorgers en cursussen op het gebied van opvoeding ook tot de Wmo behoren, is bij veel burgers onbekend. De geïnterviewden vinden dit problematisch omdat ook van de burgers in het kader van 'eigen verantwoordelijkheid' meer inzet wordt gevraagd binnen de Wmo.

In het Wmo-beleidsplan staat dat de gemeente jaarlijks rapporteert over de uitvoering van het Wmo-beleid aan haar inwoners. Dit doet de gemeente in het Sociaal Jaarverslag. De Wmo-raad heeft echter de verwachting dat de meeste burgers dit jaarverslag niet lezen vanwege de omvang. De Wmo-raad ervaart dan ook dat de gemeente geen verantwoording aan haar inwoners aflegt over het gevoerde Wmo-beleid en de bereikte resultaten.

In dit kader vinden enkele gemeenteraadsleden en de huidige Wmo-raad het zeer positief dat de gemeente tijdens wijkoverleg uitleg geeft over de Wmo en de Kanteling. Daarnaast meldt de Wmo-raad dat de gemeente in 2011 een Wmo-krant gaat uitgeven. De gemeenteraad en de Wmo-raad waarderen de toegenomen aandacht voor communicatie met de burger over de Wmo.

#### **6.4 Prestatiegegevens voor het ministerie van VWS**

Gemeenten dienen prestatiegegevens over de maatschappelijke ondersteuning in het voorgaande kalenderjaar te registreren en te publiceren (artikel 9 lid 1b van de Wmo). Welke prestatiegegevens dit zijn is vastgelegd in de Regeling maatschappelijke ondersteuning. Tevens moeten gemeenten jaarlijks de tevredenheid meten van de vragers van maatschappelijke ondersteuning over de uitvoering van de Wmo (artikel 9 lid 1a van de Wmo).

Iedere gemeente dient de prestatiegegevens en de gegevens over de tevredenheid over de uitvoering van de Wmo vóór 1 juli aan te leveren aan de Minister van VWS of een aangewezen onderzoeksinstelling (artikel 9 lid 2 van de Wmo).

De gemeente Woerden heeft over het uitvoeringsjaar 2007 tot en met 2009 de prestatiegegevens aan VWS aangeleverd via een digitale vragenlijst. De ingevulde vragenlijst is niet ter informatie naar de gemeenteraad gegaan. In het verantwoordingsverslag meldt het college aan de gemeenteraad dat op de website [www.artikel9.nl](http://www.artikel9.nl) (een deel van) de prestatiegegevens zijn in te zien. Een aantal raadsleden heeft deze website volgens geïnterviewde ambtenaren bezocht.

#### **6.5 Conclusies**

Deze paragraaf behandelt het onderdeel F 'Verantwoording' uit het normenkader zoals dit in het hoofdstuk is uitgewerkt. Deze paragraaf schetst de belangrijkste conclusies.

De geïnterviewde gemeenteraadsleden zijn positief over de wijze waarop zij zijn betrokken bij de totstandkoming van het Wmo-beleidsplan 2008-2011 en de wijze waarop de gestelde kaders in het beleidsplan zijn uitgewerkt. De raadsleden denken dat het college inzicht heeft in ontwikkelingen die van invloed zijn op het Wmo-beleid, maar het college anticipeert hier volgens enkele raadsleden niet voldoende op. Enkele leden willen daarom graag meer betrokken worden bij visievorming over uitdagingen die op de gemeente af (gaan) komen.

De gemeenteraadsleden hebben de ervaring dat zij hun controlerende taak redelijk uit kunnen voeren, in die zin dat zij tijdig en afdoende worden geïnformeerd door het college. Vragen aan het

college worden snel en goed beantwoord. Wel vinden enkele raadsleden dat de informatie over de uitvoering van de Wmo versnipperd is over de verschillende collegeprogramma's, waardoor zij geen totaaloverzicht van de bestedingen hebben. Een opvallend gegeven daar het jaarlijkse verantwoordingsverslag Wmo dit inzicht zou moeten bieden. Daarnaast hebben enkele raadsleden het idee dat het college de raad snel informeert maar zelf niet eerder op de hoogte is van ontstane problemen. Dit baart de raadsleden zorgen, omdat zo niet tijdig op problemen kan worden geanticipeerd.

De wethouder krijgt elk kwartaal inzicht in de ontwikkelingen over de individuele voorzieningen en daarnaast driemaal per jaar over de collectieve voorzieningen. De wethouder heeft dankzij deze rapportages en gesprekken met afdelingshoofden, ambtenaren en externe partijen redelijk tot veel informatie over (problemen in) de uitvoering. Toch merkt zij ook zelf op dat een structurele fout in de begroting voor individuele verstrekkingen niet tijdig is onderkend. Hierdoor kan gesteld worden dat de wethouder en ambtelijke organisatie de financiële ontwikkelingen onvoldoende hebben gemonitord of op zijn minst te weinig consequenties hebben verbonden aan de ontwikkelingen in het aantal en de omvang van de verstrekkingen in 2010.

De gemeente heeft haar inwoners betrokken bij de totstandkoming van het Wmo-beleidsplan en heeft in het afgelopen jaar opnieuw meer aandacht gekregen voor communicatie met inwoners. Omdat (mogelijk) veel inwoners denken dat de Wmo alleen gaat over hulp bij het huishouden is het een goede ontwikkeling dat Woerden vaker in gesprek gaat met burgers over de Wmo.

Tot slot dient de gemeente elk jaar de prestatiegegevens in bij het ministerie van VWS. Deze gegevens worden niet aan de gemeenteraad of aan de inwoners voorgelegd, maar zijn wel (gedeeltelijk) in te zien op het Internet. In het kader horizontale verantwoording is het wel belangrijk dat de aan het ministerie van VWS verstrekte informatie ook op makkelijke wijze toegankelijk is voor gemeenteraadsleden en burgers.



## **Bijlage 1            Toelichting op het model beleidscyclus**

Het maken van beleid begint met het formuleren van het beleidsprobleem. Welke ongewenste situatie doet zich voor? Het is daarbij belangrijk om zo concreet (specifiek en meetbaar) mogelijk te zijn. Dit vergroot de kans op de inzet van juiste maatregelen.

Vervolgens wordt een bepaalde input aan het beleidsprobleem gekoppeld. Op welke wijze wil de gemeente trachten het beleidsprobleem op te lossen, welke verwachtingen liggen hieraan ten grondslag (beleidstheorie)? Hieronder vallen onder meer de keuze voor specifieke activiteiten, de middelen die daarvoor beschikbaar zijn en de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

De uitvoering behelst het inzetten van de gekozen input. Op welke wijze wordt in de praktijk vormgegeven aan de gekozen activiteiten, diensten en producten? Verloopt het volgens plan en planning?

De uitvoering van activiteiten leidt tot bepaalde resultaten. Dit zijn de meetbare gevolgen van de uitvoering. De bereikte resultaten komen in principe overeen met de verwachtingen zoals die in de inputfase geformuleerd zijn.

De effecten van het beleid vormen de laatste schakel in de cyclus. De effecten van het beleid zijn de optelsom van alle resultaten. Als het beleid goed gefunctioneerd heeft, is het effect van het beleid een vermindering van het beleidsprobleem. Als dat zo is, is het beleid effectief geweest.

## Bijlage 2 Lijst van respondenten

### Gemeente Woerden

Naam	Organisatie en functie
Mevr. L. Ypma	Wethouder gemeente Woerden
Chr. V. Griessler	Concerncontroller
Dhr. G. Karssenberg	Afdelingsmanager Samenleving
Mevr. K. Coesmans	Afdelingshoofd Sociale Zaken
Mevr. N. De Ridder	Beleidsmedewerker Wmo
Dhr. Ch. De Jong	Beleidsmedewerker Sociale Zaken
Dhr. E. van Eijk	Voormalig beleidsmedewerker Jeugd
Dhr. R. Smits	Financieel consulent
Dhr. R. Snijder	Controller
Dhr. E. van den Elshout	Teammanagerleider Wmo
Mevr. L. Kroes	Kwaliteitsmedewerker
Mevr. A. Corsten	Wmo-consulent
Mevr. R. Borghuis	Wmo-consulent
Mevr. S. van Dieën	Wmo-consulent
Dhr. T. van Bergen	Wmo-consulent

### Gemeenteraad

Naam	Organisatie en functie
Dhr. Abarkane	Gemeenteraadslid Progressief Woerden
Dhr. Becht	Gemeenteraadslid D66
Dhr. Van Ekeren	Gemeenteraadslid Inwonersbelangen
Dhr. Van Geelen	Gemeenteraadslid Progressief Woerden
Dhr. Hoogerbrugge	Gemeenteraadslid CDA
Dhr. Rijnders	Gemeenteraadslid VVD
Dhr. Ruyten	Fractieassistent Inwonersbelangen

### Wmo-raad

Naam	Organisatie en functie
Mevr. M. Maas	Voorzitter Wmo-raad
Dhr. G. Schill	Vice-voorzitter Wmo-raad
Dhr. R. Kotvis	Algemeen lid Wmo-raad

### Externe partijen

Naam	Organisatie en functie
Mevr. H. van Baren	Directeur Welzijn Woerden
Mevr. A. de Klein	Directeur Welzijn en preventie van Zuwe Zorg

### Klanten

Er zijn vijf klanten geïnterviewd. Om privacyredenen worden hun namen hier niet gemeld.

### Bijlage 3 Begrippen- en afkortingenlijst

#### Begrippen

Burgerparticipatie	Betrokkenheid van burgers en organisaties van burgers bij de totstandkoming van beleid
Compensatiebeginsel	Plicht die gemeenten hebben in het kader van de Wmo om beperkingen in zelfredzaamheid weg te nemen of te compenseren en deelname aan het maatschappelijke verkeer mogelijk te maken
Kanteling	Binnen de Wmo maakt de gemeente een omslag van aanbod- naar vraaggericht werken. Waar het voorheen vooral ging om het verstrekken van (individuele) voorzieningen voor burgers met een beperking, zoekt de gemeente nu samen met de burger naar oplossingen. In dit proces gaat de gemeente uit van de eigen mogelijkheden van de persoon met beperkingen (in plaats van alleen de beperkingen) en zijn of haar netwerk. Levert dat geen adequate oplossing op dan kijkt de gemeente naar de mogelijkheid om een vrijwilliger in te zetten of dat professionele zorg nodig is.
Welzijn Nieuwe Stijl	Het programma Welzijn Nieuwe Stijl is een initiatief van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Vereniging Nederlandse Gemeente en de Maatschappelijke Ondernemersgroep. Het initiatief is gericht op het helpen van gemeenten en welzijnsinstellingen bij het invulling geven aan de zogenaamde Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Het programma Welzijn Nieuwe Stijl focust daarbij op de (sturings)relatie tussen gemeenten en welzijnsinstellingen en de verbetering van de kwaliteit en professionaliteit van het welzijnswerk.
Wmo-raad	Adviesorgaan aan het College van burgemeester en wethouders over de Wmo

#### Afkortingen

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektenkosten
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
PGB	Persoonsgebonden budget
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

## **Bijlage 4      Overzicht van activiteiten per thema**

### **Thema 2 Opvoeden en opgroeien**

Het Wmo-beleidsplan 2008-2011 meldt voor thema 2 de volgende activiteiten.

- uitvoering van het programma Woerden Jong in de periode 2006-2010
- uitvoering van de Lokaal Educatieve Agenda (LEA)
- ervoor te zorgen dat het zorgaanbod laagdrempelig is en aansluit op de zorgstructuren in en om de scholen. Ook wil de gemeente werken aan een heldere taakverdeling tussen de verschillende betrokken partijen en belemmeringen in de informatie-uitwisseling tussen partijen weghalen.
- opname van beleid rondom jongeren in de Nota Vrijwilligersbeleid
- uitnodigen organisaties en burgers om projecten te benoemen rondom het ontmoeten van verschillende generaties
- invoering maatschappelijke stages.

### **Thema 4 Meedoen makkelijker maken**

Het Wmo-beleidsplan 2008-2011 meldt voor thema 4 de volgende activiteiten.

- na indicatiestelling verschaffen van voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning.
- actief zoeken naar oplossingen voor problemen die zich voordoen bij de levering van huishoudelijke hulp en hulpmiddelen
- in 2008 de voor- en nadelen van het gebruik van een PGB in kaart brengen
- in 2008 onderzoek doen naar informatie, advies en cliëntondersteuning op wijk-, stedelijk en dorpsniveau
- informatiepunt oprichten in elke wijk. Informatiepunt heeft meerdere organisaties in front en back office, een brede vereenvoudigde indicatiestelling en een goede toegankelijke digitale sociale kaart
- In 2008 evalueren van de Woerdense Verordening en Besluit maatschappelijke ondersteuning, en meer Wmo -proef maken dan ze nu zijn
- 2009 onderzoek doen naar de inzet van organisaties die werkzaam zijn in cliëntondersteuning en informatie en advies, speciaal voor kwetsbare inwoners
- Op de agenda plaatsen van samenwerking en samenhang van cliëntondersteuning bij het woonzorgnetwerk, de stuurgroep GGZ en het bestuurlijk overleg met de welzijnsorganisaties
- In 2010 en verder heldere budgetcontracten afsluiten met de welzijnsorganisaties
- In het eerste kwartaal van 2008 een actieplan opstellen om het bereik van regelingen rondom inkomensondersteuning te vergroten. Actiever op zoek naar de doelgroep, onder andere door het koppelen van bestanden met andere uitvoeringorganisaties en een beter gecoördineerde



samenwerking met maatschappelijke organisaties. Houden van bijeenkomsten met professionals en vrijwilligers.

- meer samenhang aanbrengen in eigen aanbod in maatschappelijke ondersteuning en initiatieven van andere organisaties.
- In 2008 besluitvorming over invoering van de Woerden-pas
- Jaarlijks in mei organiseren van informatiemarkten over de Wmo voor inwoners en netwerkbijeenkomsten in oktober voor organisaties werkzaam in maatschappelijke ondersteuning.
- In 2008 gesprekken voeren met sleutelfiguren over mogelijkheden om een beter bereik van allochtone inwoners te behalen.
- In 2009 een overzicht maken van de stand van zaken van woonservicegebieden in alle wijken en kernen.

## Bijlage 5 Literatuurlijst

- Documenten van de gemeente Woerden
- Wmo-beleidsplan 2008-2011
- Verstrekkingenboek individuele voorzieningen Wmo
- Beleidsregels voorzieningen maatschappelijke ondersteuning
- Welzijnsvisie gemeente Woerden 2009-2012
- Klanttevredenheidsonderzoeken 2007-2010 (Kompanen)
- Adviezen Wmo-raad over het Wmo-beleidsplan 2008-2011
- Werkverslag Eerste Wmo-raad Woerden periode 2007-2008
- Verantwoordingsverslagen Wmo 2007-2011
- Programmabegrotingen 2008-2011
- Jaarverslag en jaarrekening 2007-2009
- kwartaalrapportages 2008-2009
- Interne controle 2007-2009
- Managementletter 2007-2009
- Afdelingsplannen Sociale Zaken 2007-2010
- Afdelingsplannen Onderwijs & Welzijn 2007-2010
- Overlegstructuur Wmo-team
- Verslag stuurhut 2008-2010
- Procesbeschrijvingen individuele verstrekkingen
- Startnotitie Wmo-loket
- Intentieverklaring Breed loket
- Organisatieplan Woerden (d.d. 22.05.2010)
- Atlas Jong 2009
- Beschikkingen Zuwe Zorg 2010 en 2011 (CJG en Jeugdloket)
- Budgetcontract Zuwe Zorg JGZ 2010
- Budgetcontract Welzijn Woerden 2011
- Welzijn Woerden programmaoverzicht 2011
- Verslag raadscommissie Welzijn (d.d. 6 april 2011)
- Overzicht bezwaren sinds invoering Wmo
- Raadsvoorstel 07R.00209, wijzigingsvoorstellen Wmo Beleidskader 2008-2011 (d.d. 20 november 2007)
- Raadsinformatiebrief Overschrijding op Wmo-voorzieningen (d.d. 22 maart 2011)
  
- Overig
- Wet maatschappelijke ondersteuning
- Klerk, M. de, et al. (2010) Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009. Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag.
- Klaveren, S.M. et al (2010), Gevolgen van de AWBZ Pakketmaatregelen, Research voor Beleid: Zoetermeer.
  
- Websites
- [www.artikel9wmo.nl](http://www.artikel9wmo.nl)
- [www.woerden.nl](http://www.woerden.nl)

## Bijlage 6 Bestuurlijke reactie college op dit onderzoeksrapport

“Geachte Rekenkamer,

In deze brief geven wij u de bestuurlijke reactie op uw onderzoek naar het beleid en de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo).

Voorafgaand willen wij u danken voor het onderzoek en waarden de inzet door u geleverd. Wij willen u met name danken voor de tijdsplanning die u heeft gekozen om dit onderzoek uit te voeren. Hiermee zijn de uitkomsten van uw onderzoek een belangrijke input bij de voorbereiding van het nieuwe Wmo beleidskader.

Onze brief is opgebouwd aan de hand van uw onderzoek waarbij u onderscheid maakt tussen conclusies aangevuld met drie deelvragen, en zes aanbevelingen.

### 1. Conclusies.

Uw onderzoeksvraag luidt: *Bevat het huidige Wmo-beleidskader voldoende waarborgen voor het doelmatig en doeltreffend realiseren van het Wmo-beleid en zijn er beheersmaatregelen getroffen om risico's in de uitvoering te ondervangen?*

Uw reactie:

U geeft aan dat het huidige Wmo beleidskader 2008-2011 onvoldoende waarborgen biedt voor een doelmatig en doeltreffend Wmo beleid. U verwijst naar de omstandigheden waarin het beleid is opgesteld en de nieuwe taken die gemeenten opgelegd kregen. Het Wmo beleid heeft hierdoor een smalle basis gekregen met weinig oog voor risico's en beheersmaatregelen. U wijst op de mogelijkheden die een nieuw beleidskader biedt om de smalle opvatting van de Wmo los te laten en een goed uitgewerkte visie neer te leggen.

Deze conclusie delen wij volledig en wij pakken dit op bij het nieuwe Wmo beleidskader.

### Deelvraag 1: Visie

*Is er een duidelijke visie op de uitvoering van de Wmo geformuleerd waaruit blijkt wat de gemeente wil bereiken, wat dat gaat kosten en wat daarvoor gedaan zal worden?*

Uw reactie:

U geeft aan dat het ontbreekt aan een integrale analyse van de lokale problematiek, waardoor het moeilijk is om Smart geformuleerde doelen te beschrijven. Het ontbreken hiervan maakt het lastig om goede interventies te plegen.

Deze conclusie delen we. Wij zijn wel van mening dat de contacten met het lokale middenveld kort en goed zijn. Daardoor zijn de problemen goed bekend zijn en hebben we inzicht in de lokale problematiek.

We juichen het toe dat u voorstelt om in de gemeenteraad een fundamentele discussie te voeren over de uitgangspunten van de Wmo. Wij denken dat met de bespreking in de gemeenteraad over het meerjarenperspectief en het nieuwe Wmo beleidskader, de gemeenteraad de gelegenheid heeft dit ook op te pakken.

### Deelvraag 2: Waarborgen doelmatige en doeltreffende uitvoering

*Zijn er voldoende waarborgen getroffen voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid (op de geselecteerde prestatievelden)?*

Uw reactie:

U geeft aan dat de waarborgen beter kunnen worden ingezet, en naar uw mening beperkt wordt ingezet.

Wij zijn van mening dat met de ervaring die we nu hebben opgedaan binnen de Wmo, en de stappen die gezet zijn bij oa. de werkprocessen en het in kaart brengen van de risico's, wij werkende weg hebben bijgestuurd. Wij zijn ons terdege bewust van de moeilijke en soms complexe omstandigheden waarbinnen gewerkt wordt. Wij staan nu en in de toekomst voor een kwalitatief, goede dienstverlening aan de inwoners.

### **Deelvraag 3: Verantwoordingsinformatie**

*Blijkt uit de verantwoordingsinformatie in hoeverre beleid wordt gerealiseerd?*

Uw reactie:

U geeft aan dat uit de verantwoordingsrapportage niet blijkt in hoeverre beleid wordt gerealiseerd. Wij delen deze conclusie. In de verantwoordingsrapportages wordt met name de inzet binnen de Wmo weergegeven, niet de behaalde beleidsdoelen.

Wij willen echter wel vasthouden aan het doel waarmee verantwoordingsrapportages zijn opgesteld, horizontale verantwoording over de Wmo. De gemeenteraad, maar ook de inwoners kunnen op deze manier kennis nemen van de inspanningen binnen de Wmo. Bij het nieuwe Wmo beleidskader zullen we voorstellen doen op welke manier wij over de Wmo rapporteren.

## **2. Aanbevelingen voor het college.**

U maakt onderscheid tussen aanbevelingen aan het college en aan de gemeenteraad. Wij hebben kennis genomen van de aanbevelingen die u doet aan de gemeenteraad en laten een reactie hierop, over aan de gemeenteraad.

### **1. Maak helder waar de gemeente nu staat en welke uitdagingen er zijn**

Uw motivatie: U geeft aan dat de onderzoeken die gedaan zijn in de afgelopen jaren, de ervaring die er is en de factoren die van invloed zijn op (aan)vragen, een analyse in zich houden over een te vormen, effectief Wmo beleid.

Deze aanbeveling nemen wij volledig over. In het nieuwe Wmo beleidskader wordt een brede sociaal demografische analyse opgenomen.

### **2. Verbeter het inzicht in de maatschappelijke effecten van het beleid**

Uw motivatie: U geeft aan dat het formuleren van verwachtingen en een perspectief voor de toekomst het beleidsproces bevordert. Wanneer zijn we tevreden, met welke inzet? U geeft ook aan activiteiten te willen meten, in relatie tot de doelstellingen.

Deze aanbeveling nemen wij over, in het nieuwe Wmo beleidskader wordt dit uitgewerkt en toegepast. Wij zijn ons bewust dat het meten van effecten niet eenvoudig is. Welke factoren zijn van invloed op de gehaalde prestaties? Zijn die altijd en uniek toe te rekenen aan een interventie of aan een organisatie waar dit is ondergebracht? Wij zien het meten van effecten als een uitdaging voor de komende beleidsperiode, wij gaan met de betreffende maatschappelijke partners samen deze uitdaging aan.

### **3. Maak het Wmo beleid meer integraal**

Uw motivatie: U geeft aan dat er meer beleidsinspanningen bijdragen aan de doelstellingen van de Wmo.

Deze aanbeveling herkennen wij. Inmiddels zijn we een intern project gestart om "Meedoen anno 2012" vorm te geven, samen met de afdelingen Sociale Zaken en Samenleving. Het geeft ons een middel om beleidsterreinen te koppelen en om praktische inzet te verbinden. Daarbij blijft het doel de inwoner optimaal en doelmatig te compenseren voor zijn beperking en het versterken van de *eigen kracht*.

#### **4. Verbeter de verantwoordingsinformatie**

Uw motivatie: U geeft aan dat er meer inzicht kan ontstaan als er met prestatievelden gewerkt wordt en er heldere financiële informatie onderligt.

Met het nieuwe Wmo beleidskader gaan wij uit van de negen prestatievelden van de Wmo.

Wij zoeken echter nog steeds naar een optimale verantwoording. Het huidige verantwoordingsverslag kent beperkingen en wij rapporteren nu tweemaal naar de gemeenteraad over de Wmo financiën. Dit levert terecht veel vragen op.

Wij danken u voor de tip om de verantwoording van de gemeente Wassenaar als voorbeeld eens te onderzoeken.

#### **5. Gebruik de krachten uit de maatschappij nog meer**

Uw motivatie: Het maatschappelijk middenveld in onze gemeente is actief. U wijst op andere mogelijkheden die er zijn om vrijwilligers, kerken en bedrijven te betrekken bij de uitvoering van de Wmo.

Deze aanbeveling nemen wij ter harte. Het betrekken van de samenleving bij taken is onderdeel van ons coalitieakkoord. Door verschillende maatschappelijke partners is al uitgesproken dat wij op dit punt verder kunnen gaan dan nu het geval is. De eigen kracht van organisaties en de inwoners kan nog beter benut worden.

#### **6. Maak burgers bewust van de Wmo en ga met hen in dialoog**

Uw motivatie: U geeft aan dat inwoners de Wmo als een verstrekkingen wet zien en niet als een samenspel tussen “*geven en ontvangen*”. Communicatie hierover acht u van groot belang.

Deze aanbeveling nemen wij over. Er wordt in het nieuwe Wmo beleidskader een communicatieparagraaf opgenomen waarin de beweging van “*verzorging naar participatie*” wordt uitgewerkt.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Woerden

W. Wieringa  
secretaris

mr. H.W. Schmidt  
burgemeester