



Rekenkamercommissie Katwijk

Uitvoering Wmo-beleid

 Katwijk

ONDERZOEK

VAN DE

REKENKAMERCOMMISSIE

NAAR DE

UITVOERING

VAN HET

WMO-BELEID

VOORWOORD

Hierbij bieden wij u het eindrapport aan van het onderzoek door de rekenkamercommissie naar de uitvoering van het Wmo-beleid in de gemeente Katwijk. De rekenkamercommissie heeft gekozen voor een onderzoek naar het Wmo-beleid vanwege het grote maatschappelijke belang dat met de uitvoering is gemoeid.

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning in werking getreden. De wet beoogt de maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid van burgers te bevorderen en de sociale samenhang en actief burgerschap te stimuleren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de ondersteuning van mensen met beperkingen door ouderdom of een handicap, een chronisch psychisch probleem, maar ook om vrijwilligers en mantelzorgers. Hoewel de Wmo nadrukkelijk inzet op meer zelfredzaamheid van mensen, blijft de gemeente verantwoordelijk voor het bieden van een zorgoplossing.

De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om het onderzoek af te bakenen naar het **domein “Meedoen makkelijker maken”, waardoor het beter mogelijk is de resultaten in een compacte rapportage te verwerken.** De uitkomsten van het onderzoek zijn overigens goed toepasbaar op het brede Wmo-beleid als geheel.

Op basis van het onderzoek meent de rekenkamercommissie dat de gemeente Katwijk bij de uitvoering van de Wmo een goede indruk achterlaat. Hoewel het moeilijk is om daadwerkelijk vast te stellen of de doelen uit het Wmo-beleid worden bereikt is met de reacties van de externe partners aannemelijk gemaakt dat met de uitvoering door de gemeente een bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van de doelen die de gemeenteraad heeft bepaald.

Een algemene les die getrokken kan worden uit het onderzoek is het belang van binding, op allerlei niveaus en onderdelen van de uitvoering. De rekenkamercommissie hecht belang aan de **aansluiting van uitvoeringsnota's op het beleidsplan en de koppeling tussen maatregelen en doelen/effecten.** Ook is een consistente toepassing van raming, monitoring, bijsturing en verantwoording van belang. De diverse planning- en controlinstrumenten moeten daarom goed op elkaar aansluiten. Maar de noodzakelijke binding gaat ook op voor de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van het Wmo-beleid.

De rekenkamercommissie is van mening dat de aanbesteding van huishoudelijke hulp niet alleen om de zakelijke levering van een product gaat. In de bijeenkomst met externe partners is kritiek geuit op de huidige zorgverlening, waarbij de prikkel om te concurreren op prijs veel groter is geworden. Hierdoor behaalt de gemeente weliswaar financieel voordeel, maar kunnen de langetermijneffecten voor de kwaliteit van de zorg minder aansprekend zijn. Zonder de zakelijke kant tekort te doen mag aanbieders van producten gevraagd worden op welke wijze de visie van hun organisatie aansluit bij het Wmo-beleid in Katwijk en hoe zij van plan zijn om aansluiting te houden bij het lokale krachtenveld. Het gaat als het ware om het maatschappelijk verantwoord ondernemen van commerciële partijen.

Om die reden wordt ook aanbevolen de gewenste effecten, indicatoren en klanttevredenheidsbeoordelingen te vertalen naar de overeenkomsten die met commerciële partijen worden gesloten. Dit vergroot de binding van uitvoerende organisaties bij de beleidskant van de Wmo. Met het organiseren van een strategisch overleg over de gehele breedte van de Wmo, waarbij zowel maatschappelijke als commerciële organisaties met elkaar en met de gemeente over het doelbereik van de Wmo spreken, kan de kwaliteit van zowel beleid als uitvoering verder worden verbeterd. De rekenkamercommissie is van mening dat dit strategische overleg over de gehele breedte van de Wmo dient plaats te vinden, maar is het eens met het college dat het overleg wel functioneel moet zijn en dat nader onderzoek naar de gewenste invulling van het strategisch overleg nodig is.

Wij danken het college voor haar reactie op de conclusies en op de aanbevelingen aan de raad. De rekenkamercommissie is verheugd met het feit dat het college de conclusies onderschrijft en aangeeft de meeste aanbevelingen aan de raad over te willen nemen. Wel zijn wij nieuwsgierig naar de wijze waarop en de planning waarmee het college uitvoering gaat geven aan met name die aanbevelingen waar uit de reactie van het college enige terughoudendheid valt op te maken.

Wij zijn verder zeer tevreden over de wijze waarop de organisatie en de externe partijen hun bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek. Wij spreken de hoop uit dat het rapport u helpt de maatschappelijke ondersteuning van de burgers van Katwijk verder te verbeteren waardoor de zelfredzaamheid van burgers verder toeneemt.

Jan van Wijk

Voorzitter Rekenkamercommissie gemeente Katwijk

INHOUDSOPGAVE

1	INTRODUCTIE	9
1.1	AANLEIDING	9
1.2	BESCHRIJVING ONDERZOEKSONDERWERP	9
1.3	WAT SPEELT ER ROND DE WMO?	10
1.4	DOELSTELLING	12
1.5	VRAAGSTELLING	12
1.6	UITVOERING VAN HET ONDERZOEK	13
2	BELEIDS- EN UITVOERINGSKADERS	15
2.1	INLEIDING	15
2.2	ONDERBOUWING BELEID EN UITVOERINGSKADERS	16
2.3	OPBOUW BELEID EN UITVOERINGSKADERS	17
2.4	TUSSENCONCLUSIE	22
3	MONITORING EN (BIJ)STURING	25
3.1	MONITORINGS- EN EVALUATIEINSTRUMENTEN	25
3.2	STURING DOOR COLLEGE EN GEMEENTELIJKE ORGANISATIE	26
3.3	STURING RAAD	27
3.4	TUSSENCONCLUSIE	28
4	INTERNE ORGANISATIE	31
4.1	INRICHTING ORGANISATIE WMO	31
4.2	AFSTEMMING EN BEWAKING INTEGRALITEIT	34
4.3	TUSSENCONCLUSIE	37
5	EXTERNE ORIËNTATIE VAN DE GEMEENTE	39
5.1	INLEIDING	39
5.2	REGIE	41
5.3	SAMENHANG MET BELEID	42
5.4	TUSSENCONCLUSIE	44
6	DOELBEREIK VAN WMO IN KATWIJK	47
6.1	DOELREALISATIE	47
6.2	TUSSENCONCLUSIE	52

7	BUDGETRECHT VAN DE RAAD	55
7.1	INLEIDING	55
7.2	INZICHT EN OVERZICHT IN FINANCIËLE KADERS	55
7.3	TUSSENCONCLUSIE	59
8	FINANCIËLE DRUK OP DE WMO	61
8.1	INZICHT IN BEZUINIGINGSOPGAVE	61
8.2	AANPAK BEZUINIGINGSOPGAVE	62
8.3	TUSSENCONCLUSIE	63
9	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	65
9.1	CONCLUSIES	65
9.2	AANBEVELINGEN	67
BIJLAGEN		69
BIJLAGE 1.	LIJST VAN GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN	71
BIJLAGE 2.	LIJST VAN INTERVIEWS EN RESPONDENTEN	75
BIJLAGE 3.	TOETSINGSKADER	77
BIJLAGE 4.	REACTIE VAN HET COLLEGE IN HET KADER VAN HET BESTUURLIJK WEDERHOOR	81
COLOFON		89

1

INTRODUCTIE

1.1 AANLEIDING

De rekenkamercommissie van Katwijk heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop de gemeente Katwijk uitvoering heeft gegeven aan het Wmo-beleidsplan 2008-2011. De rekenkamercommissie heeft voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) als onderwerp gekozen na overleg met raadsleden en toetsing van het onderzoeksonderwerp aan de selectiecriteria van de rekenkamercommissie. Ter nadere oriëntatie heeft de rekenkamercommissie ook een gesprek gevoerd met betrokken ambtenaren van de afdelingen Maatschappelijke Zaken en Sociale Zaken. Op basis van de verkregen indicaties is gekozen om dit onderzoek uit te voeren.

1.2 BESCHRIJVING ONDERZOEKSONDERWERP

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. De wet beoogt de maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid van burgers te bevorderen en de sociale samenhang en het actief burgerschap te stimuleren. De Wmo vervangt een aantal wetten, waaronder de voormalige Wet voorziening gehandicapten (Wvg), de Welzijnswet en de huishoudelijke hulp uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De Wmo draait bijvoorbeeld om de ondersteuning van mensen met beperkingen door ouderdom of een handicap, een chronisch psychisch probleem, maar ook om vrijwilligers en mantelzorgers.

De Wmo kent de gemeente een grote verantwoordelijkheid toe wat betreft de zorg voor ondersteuning van de zwakkeren in de samenleving. Alhoewel de Wmo nadrukkelijk uitgaat van (meer) zelfredzaamheid van mensen, blijft de gemeente verantwoordelijk voor het bieden van een zorgoplossing wanneer mensen dat zelf niet meer kunnen. In de uitvoering van de Wmo werkt de gemeente samen met een groot aantal verschillende partners. Dit betreft andere gemeenten en professionele en maatschappelijke organisaties zoals thuiszorginstellingen, aanbieders van hulpmiddelen en vrijwilligersorganisaties.

De verantwoordelijkheid van de gemeenteraad bij de Wmo is groot. Het is zijn rol om de kaders te stellen via de vierjaarlijkse vaststelling van een Wmo-beleidsplan, dat een fors deel van het gemeentelijke beleid en de gemeentelijke begroting beslaat. Vanwege het grote maatschappelijk belang van een goede uitvoering van de Wmo, zal de raad zich in ieder geval jaarlijks en eventueel ook tussentijds op de hoogte moeten laten houden van de resultaten van het beleid.

De Wmo is onderverdeeld in negen prestatievelden¹. De gemeente Katwijk heeft ervoor gekozen de negen prestatievelden uit de Wmo te clusteren en onder te verdelen in vijf domeinen, waaronder het domein “Meedoen makkelijker maken”. In dit domein zijn de volgende prestatievelden gebundeld:

- Prestatieveld 3 informatie, advies en cliëntenondersteuning,
- Prestatieveld 5 bevorderen deelname maatschappij van mensen met een beperking
- Prestatieveld 6 verlenen van voorzieningen

De indeling naar domeinen is vastgelegd in het Wmo-beleidsplan. Het eerste Wmo-beleidsplan betrof de periode 2008-2011. Het huidige Wmo-beleidsplan heeft een looptijd van 2012 tot en met 2015. Omdat een onderzoek naar de gehele breedte van de Wmo als te veelomvattend wordt beschouwd, heeft de rekenkamercommissie ervoor gekozen het onderzoek te focussen op het domein ‘Meedoen makkelijker maken’

1.3 WAT SPEELT ER ROND DE WMO?

Het onderzoek naar de Wmo sluit goed aan bij diverse actuele ontwikkelingen, zowel in de gemeente Katwijk als landelijk. Een ontwikkeling is dat onlangs het nieuwe Wmo-beleidsplan 2012-2015 van de gemeente Katwijk is vastgesteld als opvolger van het Wmo-beleidsplan 2008-2011.

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

Een andere ontwikkeling is dat de zogenoemde Kanteling (zie hiervoor het kader in paragraaf 4.2) nader wordt uitgewerkt en geïmplementeerd in de gemeentelijke werkwijzen². De raad van Katwijk is hierover in september 2011 geïnformeerd. In december 2011 heeft de raad de nieuwe Wmo-**verordening 'Voorzieningen'** vastgesteld die geënt is op deze Kanteling. Met de nieuwe verordening is de Kanteling echter nog niet afgerond. De raad zal de komende periode nog vaker met de gevolgen van de Kanteling te maken krijgen.

Ook is er een ontwikkeling gaande waarbij verantwoordelijkheden op het terrein van zorg, jeugd en werk worden herschikt tussen het Rijk en gemeenten. Een en ander bevindt zich voor een groot deel nog in een wetgevingstraject, maar systeemveranderingen (ofwel transities) zullen gaan plaatsvinden. Specifiek op het terrein van zorg gaat het er dan om dat de functies dagbesteding en begeleiding worden overgeheveld van de AWBZ naar de Wmo. Als gevolg van de val van het kabinet en het verschijnen van het lenteakkoord is de overheveling van de taken vanuit de AWBZ naar de Wmo controversieel verklaard (evenals de Wet werken naar vermogen). De voorlopige verwachting is dat de transities hierdoor zullen worden vertraagd. De overheveling van de begeleiding vanuit de AWBZ zal in elk geval niet in 2013 plaats vinden.

Naast deze inhoudelijke ontwikkelingen, neemt de financiële druk op de Wmo toe. Enerzijds bezuinigt het Rijk op de bijdrage aan gemeenten voor de Wmo³. Anderzijds bestaat een grote kans op kostenstijgingen door de toenemende vergrijzing en mogelijke verschuivingen van kosten vanuit de AWBZ naar de Wmo.

2 De Wmo is gebaseerd op het compensatiebeginsel. De gemeente compenseert mensen voor de drempels die zij hebben bij wonen en bij participatie in de samenleving. In de eerste jaren na invoering van de Wmo lag de nadruk in heel het land nog tamelijk sterk op het verstrekken van voorzieningen. Met de Kanteling wordt beoogd om weer nadrukkelijker na te gaan of een voorziening of actie vanuit de gemeente wel echt nodig is.

3 Handreiking bezuinigingen VCP, december 2010, p.4

1.4 DOELSTELLING

Het onderzoek naar de uitvoering van het Wmo-beleid in het domein “Meedoen makkelijker maken” dient de raad inzicht te verschaffen in de mate waarin is voldaan aan de randvoorwaarden voor doelmatig en doeltreffend Wmo-beleid en dient de controlerende rol van de raad ten aanzien van de uitvoering van de Wmo te versterken.

Met deze doelstelling legt het onderzoek de nadruk op het terugkijken naar de afgelopen beleidsperiode. Tegelijkertijd biedt het inzicht in de mate waarin aan bepaalde randvoorwaarden reeds is voldaan, een aanknopingspunt voor de wijze van omgaan met toekomstige ontwikkelingen. Juist om goed te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen, dienen de raad, het college en de gemeentelijke organisatie de randvoorwaarden voor doelmatig en doeltreffend Wmo-beleid op orde te hebben.

1.5 VRAAGSTELLING

De rekenkamercommissie heeft de volgende centrale vraag geformuleerd:

Heeft de gemeente Katwijk op een doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering gegeven aan het beleid voor de uitvoering van het domein “Meedoen makkelijker maken” uit het Wmo-beleidsplan 2008-2011?

Deze centrale vraagstelling is uitgewerkt in zeven deelvragen.

1. Voldoen de beleids- en uitvoeringskaders voor wat betreft het domein “Meedoen makkelijker maken” aan de eisen voor een adequate sturing?
2. In welke mate wordt door de gemeente gemonitord en gestuurd op de effecten van het beleid en de resultaten van de uitvoering van het beleid voor wat betreft het domein “Meedoen makkelijker maken”?
3. Voldoet de wijze waarop de organisatie is ingericht en de onderlinge samenwerking tussen afdelingen aan de voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het domein “Meedoen makkelijker maken”?
4. Voldoet de wijze waarop de gemeente haar rol vervult als ketenregisseur en de samenwerking met derden aan de voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het domein “Meedoen makkelijker maken”?

5. Hoe laat de mate waarin doelstellingen van beleid en de resultaten van de **uitvoering voor wat betreft het domein “Meedoen makkelijker maken” bereikt zijn**, zich verklaren?
6. Is de raad als houder van het budgetrecht op een goede manier inzicht verschaft in de financiële voorwaarden en kaders om goed afgewogen te kunnen komen tot een autorisatie van de middelen?
7. Waaruit bestaat de toenemende financiële druk op de Wmo in Katwijk en in hoeverre zijn er waarborgen opgenomen in de financiële voorwaarden en kaders van de Wmo in Katwijk voor een goede besluitvorming over mogelijke ombuigingen?

1.6 UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek is uitgevoerd in vier fasen.

In fase 1 heeft de voorbereiding op de onderzoekuitvoering plaatsgevonden. Het onderzoek is gestart met een startbijeenkomst in februari 2012. In het eerste deel van die bijeenkomst heeft de rekenkamercommissie het normenkader vastgesteld (zie bijlage 3) en zijn planningsafspraken gemaakt. In het tweede deel is het onderzoek geïntroduceerd bij een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie en is een informatieverzoek uitgezet.

In fase 2, in maart 2012, zijn van de beleidsmatige, financiële en uitvoeringskaders van de Wmo in Katwijk geïnventariseerd.

In fase 3, in april 2012, is de uitvoeringspraktijk onderzocht aan de hand van beschikbare verantwoordingsinformatie (zowel voor het gemeentebestuur als de gemeentelijke organisatie), zeven interviews, een online enquête onder maatschappelijke en professionele partners en een groepsbijeenkomst met de genoemde partners.

In fase 4 is dit rapport opgesteld. De nota van bevindingen is door de rekenkamercommissie vastgesteld op 23 mei 2012. De reactie van de ambtelijke organisatie in het kader van het feitelijk wederhoor is op 26 juni 2012 ontvangen. Na de verwerking van de ambtelijke reactie heeft de rekenkamercommissie op 22 augustus 2012 de conclusies en aanbevelingen vastgesteld en is het eindrapport voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan het college. De reactie van het college is op 26 september ontvangen en als bijlage 4 aan de rapportage toegevoegd.

2

BELEIDS- EN UITVOERINGSKADERS

In dit hoofdstuk staat de eerste deelvraag van het onderzoek centraal:

Voldoen de beleids- en uitvoeringskaders voor wat betreft het domein “Meedoen makkelijker maken” aan de eisen voor een adequate sturing? De bevindingen ten aanzien van deze deelvraag resulteren aan het eind van het hoofdstuk in een tussenconclusie.

2.1 INLEIDING

Ontwikkeling Wmo-beleid	
2005	Startnotitie Wmo
2006	Brede structuurvisie Katwijk
2007	Wmo-visie
2008	Wmo-beleidsplan 2008 – 2011
2008 – 2011	Deelnota's, uitvoeringsplannen
2011	Startnotitie Wmo-beleidsplan 2012 – 2015
2012	Wmo-beleidsplan 2012 - 2015

De voorbereidingen op de invoering van de Wmo in Katwijk zijn gestart in 2005. Destijds hebben de samenwerkende gemeenten Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg een startnotitie Wmo opgesteld over de gemeentelijke herindeling en het te vormen Wmo-beleid.

Bij aanvang van de nieuwe fusiegemeente Katwijk is een Brede Structuurvisie Katwijk 2007 – 2020 (BSV) vastgesteld. In de BSV staan opgaven gedefinieerd, zo ook voor zorg en welzijn. Voorbeelden hiervan zijn het ‘ontwikkelen en uitvoeren van een samenhangend beleid op de prestatievelden van de Wmo’, en ‘het creëren van een dekkend stelsel van woonzorgzones’⁴.

4 Brede Structuurvisie Katwijk, p.55/56

Vervolgens is in 2007 een Wmo-visie opgesteld waarin per prestatieveld uitgangspunten, doelstellingen en maatschappelijke effecten zijn geformuleerd. De visie is uiteindelijk opgenomen in het Wmo-beleidsplan 2008 – 2011. Dit Wmo-beleidsplan vormt in Katwijk het overkoepelende beleidsdocument voor de Wmo in Katwijk. Het beleidsplan wordt beschouwd als een dynamisch beleidsdocument dat jaarlijks geactualiseerd kan worden.. Na vaststelling is het beleidsplan uitgewerkt in een aantal deelnotities en **uitvoeringsprogramma's**.

In 2011 is vervolgens de voorbereiding op de nieuwe beleidsperiode van de Wmo gestart middels een nieuwe startnotitie, uiteindelijk resulterend in de vaststelling van een nieuw Wmo-beleidsplan 2012 – 2015 op 29 maart 2012. Ook het nieuwe beleidsplan wordt gezien als een dynamisch document dat met het oog op komende decentralisaties steeds verder uitgewerkt zal worden. Uit voorgaand overzicht blijkt dat vanaf de voorbereiding op de invoering van de Wmo (per 1 januari 2007) tot heden er voortdurend een richtinggevend en overkoepelend beleidsdocument voor de Wmo is geweest. Door deze aanvliegroute wordt de wettelijke verplichting om iedere vier jaar een nieuw Wmo-beleidsplan vast te stellen gestand gedaan. Ter vergelijking: er zijn in Nederland gemeenten die kiezen voor een heel abstract visiedocument of juist voor het tijdelijk verlengen van het eerste vierjarenbeleidsplan Wmo in verband met de huidige dynamiek binnen de Wmo (zie hiervoor paragraaf 1.3 “Wat speelt er ronde de Wmo”).

2.2 ONDERBOUWING BELEID EN UITVOERINGSKADERS

2.2.1 **Lokale analyse en betrokkenheid belanghebbenden**

Het Wmo-beleid in Katwijk is stevig onderbouwd met analyses van de lokale situatie en contacten met beoogde doelgroepen. Nationale en regionale trends zijn in beeld gebracht, evenals sterke en zwakke punten van de lokale situatie. Voorbeelden van sterke punten in Katwijk zijn een goede samenwerking tussen woningcorporaties en zorginstellingen op het gebied van woonzorg, het ontbreken van wachtlijsten in de thuiszorg en het hoge aantal mantelzorgers en vrijwilligers. Uit de analyses is gebleken dat zwakke punten in Katwijk onder meer zijn het ontbreken van een multifunctionele accommodatie in Rijnsburg, een beperkt activeringsaanbod voor ouderen en een onevenwichtige spreiding van welzijnsvoorzieningen over de kernen⁵. Door deze uitgebreide lokale analyses heeft de gemeente goed zicht op beoogde en potentiële doelgroepen van het Wmo-beleid.

5 Brede Structuurvisie, pp. 184 - 187

Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden zijn sinds 2005 structureel betrokken bij de ontwikkeling van het Wmo-beleid. In het kader van zowel het vorige als het huidige Wmo- beleidsplan heeft de gemeente meerdere bijeenkomsten belegd voor burgers, zorg en welzijnsinstellingen, kerken en vrijwilligersorganisaties om hen te raadplegen en te informeren over het Wmo-beleidsplan.

2.2.2 *Betrokkenheid raad*

Ook de gemeenteraad is door het college en de gemeentelijke organisatie actief betrokken bij de ontwikkeling van het Wmo-beleid. Uiteraard in besluitvormende zin, maar ook eerder in het beleidsproces (bijvoorbeeld via werkconferenties). Daarbij is de raad meerdere malen aan de hand van een tijdspad inzicht verschaft in de verschillende momenten (en gremia) waarop het Wmo-beleidsplan en onderdelen daarvan aan de raad voorgelegd werden. Dit stelt de gemeenteraad en andere betrokkenen in staat zich goed voor te bereiden op de besluitvorming omtrent het nieuwe Wmo-beleid. De gemeenteraad heeft actief van deze gelegenheden gebruik gemaakt en aan de hand van de inbreng in discussies en fractienotities haar visie en standpunten kenbaar gemaakt.

2.3 OPBOUW BELEID EN UITVOERINGSKADERS

2.3.1 *Consistentie van beleid*

Het Wmo-beleidsplan is het basisdocument voor de Wmo in de gemeente Katwijk. De gemeentelijke visie op de Wmo is integraal opgenomen in het Wmo-beleidsplan. De relatie tussen de uitgangspunten uit de Wmo-visie en de doelen en maatregelen van het Wmo-beleidsplan is daardoor zeer helder. In beide Wmo- beleidsplannen is een analyse van relevante beleidsontwikkelingen en maatschappelijke trends opgenomen.

Tevens plaatst de gemeente het Wmo-beleid in relatie tot andere beleidsterreinen. In het Wmo-beleidsplan 2008 – 2011 is bijvoorbeeld geschetst met welke wet- en regelgeving de Wmo raakvlakken heeft, namelijk de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet inburgering (Wi), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), de Wet collectieve preventie gezondheidszorg (Wcpv) en het minimabeleid. Een ander voorbeeld is dat het lokale beleid duidelijk ingaat op het zogenoemde compensatiebeginsel. Het compensatiebeginsel betekent dat de gemeente burgers compenseert voor beperkingen die zij ervaren in het dagelijks leven. Hieruit volgt dat een beroep op de Wmo alleen is bedoeld voor gevallen waarin men niet zelf of op andere wijze dan via de gemeente kan

voorzien in compensatie van ondervonden beperkingen. Door het schetsen van deze kaders is het Wmo-beleid in Katwijk duidelijk gepositioneerd ten opzichte van landelijke ontwikkelingen en lokaal beleid.

Ontwikkelingen 2012 – 2015

In de komende beleidsplanperiode heeft de gemeente Katwijk met een aantal ontwikkelingen te maken dat directe of indirecte gevolgen heeft voor de Wmo. Zo heeft de gemeente te maken met drie grote decentralisaties/transities in het sociale domein:

- de overgang van de begeleiding uit de AWBZ naar de Wmo (inclusief de functies kortdurend verblijf en inloop GGZ⁶);
- de invoering van de Wet werken naar vermogen;
- de transitie van de zorg voor de jeugd.

Daarnaast krijgt de gemeente te maken met de:

- verlaging van de IQ grens;
- de scheiding wonen-zorg;
- de overheveling van de cliëntenondersteuning en een tweetal ontwikkeling dat vooral gericht is op de doorontwikkeling van de Wmo, nl de Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl

Met name de drie decentralisaties zullen naar verwachting een grote impact hebben op de Wmo. Het betreft deels nieuwe taken die voorheen bij andere overheden waren belegd (AWBZ, jeugdzorg), en deels een wijziging van bestaande wetgeving (Wet Werken naar vermogen). Alhoewel de gemeente zowel regionaal als lokaal druk bezig is met de voorbereidingen van de decentralisaties in zijn algemeen en met die van de AWBZ begeleiding in het bijzonder, wordt er in het Wmo-beleidsplan 2012 - 2015 alleen een globaal stappenplan en een fasering in tijd gegeven.

Op verschillende momenten zullen er verdere deelbeleidsplannen en /of uitwerkingsnotities voorgelegd worden aan de gemeenteraad.

Bron: Wmo Beleidsplan 2012 – 2015, p. 3-4

Opvallend aan het Wmo-beleid in Katwijk is dat het compensatiebeginsel en de principes van eigen kracht van de burger in de Wmo-visie uit 2007 en het eerste Wmo-beleidsplan reeds sterk zijn uitgewerkt. De gemeente Katwijk stelt in de visie vanaf het begin van de Wmo de eigen verantwoordelijkheid en de vraag van de burger centraal in de Wmo aanpak.

2.3.2 Specifiek, meetbaar en tijdgebonden

Om een beoordeling van het Wmo-beleid op effectiviteit mogelijk te maken voor de gemeentelijke organisatie en het gemeentebestuur is het van belang een onderscheid te maken tussen gewenste (maatschappelijke) effecten, beleidsdoelen en concrete maatregelen. Daarbij dient helder benoemd te zijn wie of wat de doelgroepen zijn, wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregelen en wat er precies gedaan moet worden (specifiek). Om de uitvoering vervolgens op doelmatigheid te kunnen beoordelen is het van belang dat effecten, doelen en maatregelen waar mogelijk meetbaar zijn gemaakt en zijn voorzien van een planning (tijdgebonden).

Per domein zijn doelen geformuleerd (‘Wat willen we bereiken’), maatregelen (‘Hoe willen we dat bereiken’) en gewenste resultaten en effecten (‘Wat moet het op gaan leveren’). De mate waarin met name de gewenste resultaten en effecten zijn omschreven verschilt sterk per domein. Voor het domein “Meedoen makkelijker maken” geldt dat zowel de specificiteit, als de meetbaarheid en tijdgebondenheid van het geformuleerde onvoldoende is. In het kader op de volgende pagina staat een overzicht van de doelen en gewenste resultaten en effecten van het domein ‘Meedoen makkelijker maken’.

Domein 4 - Meedoen makkelijker maken

Wat willen we bereiken [doelen, red.]

- Inwoners van Katwijk (ongeacht leeftijd, maatschappelijke of economische positie, beperkingen) kunnen:
 - o zo lang mogelijk zelfstandig wonen in de eigen wijk
 - o meedoen aan het sociaal-maatschappelijk verkeer
- Soms lukt 'meedoen' niet op eigen kracht. In dat geval bieden we zorg en ondersteuning aan. De voormalige Wvvg voorzieningen hebben hierin een rol. Daarnaast willen we deelname aan sociale, recreatieve activiteiten en sport makkelijker maken.
- Toename van het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen bij mensen met een minimum inkomen (waaronder mensen met een beperking en kwetsbare ouderen).
- Een toereikend aanbod van welzijnsdiensten c.q. welzijnsvoorzieningen. Structurele aanpassing van de welzijnsdiensten aan de behoefte en de vraag van de gebruikers.
- De invoering van de Wmo maakt het mogelijk om zogenoemde 'algemene voorzieningen' te verstrekken. Dit draagt eraan bij dat het gebruik van individuele voorzieningen beheersbaar blijft. We willen een goed samenhangend aanbod realiseren van algemene en individuele voorzieningen.

Wat moet het gaan opleveren [effecten en resultaten, red.]

- Burgers van Katwijk weten voor informatie, advies over zorg, welzijn, zorggerelateerd) wonen en inkomen de weg te vinden naar het Zorgloket. Het Zorgloket biedt een zo breed mogelijk scala van diensten aan. Het dienstverleningsproces moet zoveel mogelijk binnen het loket worden afgehandeld
- Een pakket van welzijnsdiensten en Wmo-voorzieningen opdat ouderen en mensen met een beperking langer zelfstandig kunnen blijven wonen.
- De inkomensafhankelijke regelingen worden door de burger meer benut.
- Voldoende aanbod van geschikte woningen en woonvormen voor ouderen, zorgbehoevenden en mensen met een functiebeperking. Bovendien op dat aanbod afgestemde voorzieningen in en om de woning én dienstverlening van zorg en welzijn volgens de normen van de ministeries **VROM en VWS**.
- Inrichting van circa 5 woonservicegebieden in de periode tot 2020.

Bron: Wmo-beleidsplan 2008 – 2011, januari 2008

Ondanks een beschrijving van de wijze waarop de gemeente de voortgang van het beleid **wil gaan meten** ('Hoe gaan we het meten') is het beleid weinig meetbaar geformuleerd. De doelen en gewenste effecten en resultaten zijn grotendeels 'open' geformuleerd zonder uitgangswaarden, nulmetingen of streefwaarden. De gemeentelijke organisatie is zich hiervan bewust. In het kader van de begrotingscyclus wordt nu gewerkt aan een herziening van de prestatie indicatoren.

De maatregelen die zijn opgenomen in het Wmo-beleidsplan 2008-2011 zijn verder niet direct gekoppeld aan bepaalde doelen of gewenste resultaten. Zelden zijn de maatregelen voorzien van een planning of realisatiedata. Een voorbeeld hiervan is de volgende **maatregel: 'We gaan – mits een toegevoegde waarde voor de burger – algemene voorzieningen invoeren. Denk bijvoorbeeld aan een scootmobielpool [...].'** In het Wmo-beleidsplan 2012-2015 zijn doelen duidelijker gekoppeld aan de maatregelen dan in het Wmo-beleidsplan 2008-2011. De doelen en maatregelen zijn echter nog steeds weinig specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Noch bij de doelen (wat willen we bereiken) noch bij de maatregelen (hoe willen we dat bereiken) is bijvoorbeeld gedefinieerd wanneer een bepaald doel gerealiseerd of bepaalde maatregel uitgevoerd en afgerond dient te zijn. Een gevolg hiervan is dat het lastig is om in de evaluatie of voortgangsrapportages te beoordelen of de uitvoering van het Wmo-beleid 'op koers' ligt.

2.3.3 Inzicht en overzicht

De Wmo is een koepelwet. Verschillende regelingen en beleidsterreinen zijn onder één noemer gebracht. Het Wmo-beleidsplan is als gevolg daarvan ook een koepeldocument. **Een consequentie is dat er in dit beleidsplan ook beleidsthema's aan bod komen** waarover de raad separaat documenten ontvangt. Een risico hiervan is dat voor de raad het zicht vertroebeld raakt op de precieze reikwijdte van de Wmo.

In de periode 2008–2011 is een flink aantal deelnota's en notities verschenen in het kader van het domein 'Meedoen makkelijker maken' van de Wmo⁷. Opvallend aan de deelnota's en notities is dat de relatie met het Wmo-beleidsplan zelden expliciet wordt gemaakt. De verhouding tot en bijdrage aan de geplande doelen en prestaties uit het Wmo-beleidsplan wordt niet inzichtelijk gemaakt.

7 Het gaat hier o.a. om een regionaal Collectief Vraagafhankelijk Vervoerssysteem (CVV) (2008); hoogte vervoerskosten eigen auto (2008); Wmo-subsidieregelingen (2009); aantal nota's t.a.v. aanvullende Wmo maatregelen t.g.v. AWBZ wijzigingen (pakketmaatregel) (2009, 2010); Wmo-innovatiefonds Katwijk (2011).

2.4 TUSSENCONCLUSIE

De rekenkamercommissie oordeelt dat de beleids- en uitvoeringskaders voldoende zijn onderbouwd. Zowel rond de invoering van de Wmo, in het beleidsplan 2008- en in het huidige beleidsplan heeft de gemeente uitgebreid de lokale situatie in kaart gebracht. Bovendien zijn betrokkenen in staat gesteld mee te denken en richting te geven aan het beleid. De raad is zodoende in staat gesteld haar kaderstellende rol bij het opstellen van de beleidsplannen goed te vervullen.

De rekenkamercommissie stelt vast dat een goede controle op de uitwerking van het Wmo-beleid onvoldoende mogelijk is. Deels doordat het Wmo-beleidsplan en **achterliggende documenten (zoals uitvoeringsprogramma's) niet één-op-één** op elkaar aansluiten en deels doordat het beleid onvoldoende duidelijk is vertaald in gewenste effecten, doelen en tijdsplanning.

3

MONITORING EN (BIJ)STURING

In dit hoofdstuk staat de tweede deelvraag van het onderzoek centraal: in welke mate wordt door de gemeente gemonitord en gestuurd op de effecten van het beleid en de **resultaten van de uitvoering van het beleid voor wat betreft het domein “Meedoen makkelijker maken”?** De bevindingen staan beschreven in drie inhoudelijke paragrafen en resulteren in een slotparagraaf waarin een tussenconclusie is opgenomen.

3.1 MONITORINGS- EN EVALUATIE-INSTRUMENTEN

Op grond van artikel 9, 2e lid van de Wmo zijn gemeenten verplicht bepaalde prestatiegegevens te registreren en jaarlijks te publiceren. De gemeente Katwijk heeft deze taak uitbesteed aan het externe onderzoeksbureau SGBO. SGBO voert voor Katwijk jaarlijks de volgende onderzoeken uit:

- Basisbenchmark Wmo
- Benchmark Wmo, module Algemene en Individuele voorzieningen
- Benchmark Wmo, module Hulp bij het Huishouden
- Tevredenheidsonderzoek cliënten

In 2010 is de gemeente zelf gestart met de wijkbarometer. De wijkbarometer schetst een beeld van de leefbaarheid in een wijk in relatie tot andere wijken. De Wmo is meegenomen in deze wijkbarometer. Daarnaast heeft de gemeente Katwijk in het kader van de monitoring van het Wmo-beleid jaarlijkse voortgangsrapportages over de uitvoering van het Wmo-beleid. Tot slot is in 2011 een evaluatie op hoofdlijnen uitgevoerd van de Wmo in de periode 2008-2011. Deze evaluatie is gebaseerd op de benchmark onderzoeken, de voortgangsrapportages, een analyse van indicatoren en financiële overzichten.

3.1.1 Controleerbaarheid beleidskaders

Doordat de Wmo beleidskaders slechts in beperkte mate specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd (zoals vastgesteld in het vorige hoofdstuk), vormen deze kaders per definitie een smalle basis om de voortgang van het Wmo-beleid goed te monitoren. Dat hier een verbeterpunt ligt, is bij de vaststelling van het Wmo-beleidsplan 2008-2011 al gesignaleerd. In de toelichting bij het beleidsplan staat dat de gemeente toewerkt naar een Wmo-beleid dat zo SMART mogelijk is omschreven, maar dat het beleidsplan daar nog niet aan voldoet ⁸. In hoeverre dit doel is gerealiseerd, is niet duidelijk geworden. Er zijn geen aangepaste versies van het Wmo-beleidsplan gekomen na 2008, noch zijn de doelen die betrekking hebben op de Wmo in de programmabegrotingen aangepast in de periode 2008–2011.

3.1.2 Monitoring in voortgangsrapportages

Momenteel wordt gewerkt aan een verbetering van de indicatoren die in de Planning & Control-documenten zijn opgenomen. Dat hier nog een verbeteropgave ligt, blijkt ook uit de jaarlijkse voortgangsrapportages over de uitvoering van de Wmo. De maatregelen en acties uit het Wmo-beleidsplan komen niet één-op-één terug in de voortgangsrapportage. Evenmin gaat de voortgangsrapportage in op de indicatoren die in het Wmo-beleidsplan per domein zijn geformuleerd. De gemeente merkt in de voortgangsrapportages op dat niet alle maatregelen en acties aan bod komen, omdat **‘vanzelfsprekend niet alle aangekondigde acties in dat jaar plaatsvinden’**⁹. Doordat in het Wmo-beleidsplan de maatregelen en acties niet tijdgebonden zijn geformuleerd, maakt de voortgangsrapportage niet inzichtelijk of de gemeente Katwijk op schema ligt.

3.2 STURING DOOR COLLEGE EN GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

De gemeente Katwijk heeft er vanaf de start van de Wmo voor gekozen ruimte over te laten om het Wmo-beleid tussentijds aan te passen. Zowel het Wmo-beleidsplan 2008-2011 als het Wmo-beleidsplan 2012-2015 zijn expliciet opgesteld als **‘dynamische documenten’**, zodat aan de hand van jaarlijkse voortgangsrapportages en analyse van trends en nieuwe ontwikkelingen de gemeente het Wmo-beleid indien nodig kan aanpassen.

8 Toelichting bij definitieve Wmo-beleidsplan Katwijk 2008-2010, zaaknummer 2007/30735, 22 januari 2008

9 Zie o.a.: Voortgangsrapportage Wmo 2008, p.3

Deze werkwijze biedt het college en de organisatie volop mogelijkheden om het Wmo-beleid tussentijds (bij) te sturen. De bijstelling van het beleid geschiedt aan de hand van **aanvullende nota's, zoals bijvoorbeeld over de AWBZ pakketmaatregel (2009/2010)**. In het Wmo-beleidsplan 2012-2015 is nog geen visie op de decentralisaties / transities opgenomen. Daar zal een aparte visie en plan van aanpak voor gemaakt worden. Voor sturing op hoofdlijnen en het beheersbaar houden van de complexiteit is het wel **nodig dat de afzonderlijke nota's en** plannen van aanpak niet leiden tot een voortdurende heroverweging van algemene uitgangspunten uit het Wmo-beleidsplan.

De gemeente Katwijk maakt bij het opstellen van het Wmo-beleid veelvuldig gebruik van de algemene beleidskaders en modelverordeningen van de VNG. Tegelijkertijd staart de gemeente Katwijk zich hier niet op blind. Zo volgt Katwijk zelf de landelijke jurisprudentie (met name de Centrale Raad van Beroep), en toetst het lokale beleid hieraan. Een voorbeeld hiervan betreft de vergoedingen voor vervoer. Katwijk maakte geen onderscheid tussen vergoedingen voor taxi- en autovervoer. Op basis van de jurisprudentie heeft Katwijk dit beleid aangepast. Ook in het kader van de (invoering van) eigen bijdragen voor voorzieningen houdt Katwijk nauwlettend de jurisprudentie in de gaten.

3.3 STURING RAAD

Om als raad kaders te kunnen stellen en te kunnen (bij)sturen, dient het Wmo-beleid te worden ingericht als een voortdurend proces waarin kaderstelling door de raad, de realisatie van maatschappelijke doelen door college en ambtelijke organisatie en de controle op de realisatie door de raad elkaar opvolgen. In Katwijk zijn er meerdere bronnen en mogelijkheden om (bij) te sturen:

- Het Wmo-beleid is 'dynamisch' en biedt veel ruimte voor tussentijdse bijstelling;
- Er zijn jaarlijkse voortgangsrapportages over de uitvoering van het Wmo-beleid;
- Doelen en maatregelen in het kader van de Wmo zijn opgenomen in de Planning & Control-documenten (en komen indien nodig terug in de bestuurs- en stoplichtrapportages);
- Er zijn meerdere monitoringinstrumenten voor de Wmo, waaronder benchmarks en tevredenheidsonderzoeken.

De gemeenteraad wordt uitgebreid geïnformeerd over de Wmo. De raad is goed op de hoogte en stelt veel vragen over actuele ontwikkelingen. Tegelijkertijd is het onduidelijk of er bij de raad voldoende inzicht en overzicht is in de Wmo. De raad heeft de verstrekking van voorzieningen (prestatievelen 5 en 6) wel in beeld, maar de vraag is of dit ook voor de andere prestatievelen en domeinen geldt. Na vaststelling van het Wmo-beleidsplan in 2008 heeft er, naast het vaststellen van deelnota's, weinig (bij-) sturing plaatsgevonden op het Wmo-beleid. Hiertoe is volgens de organisatie weinig aanleiding geweest.

In hoofdstuk 3 werd al vastgesteld dat de navolgbaarheid van beleid en uitvoering onvoldoende is. Dat beeld wordt hier bevestigd. Er ontbreekt een totaaloverzicht van de uitvoering van het Wmo-beleid. Het is hierdoor lastig om overzicht te krijgen en te houden op de Wmo. De evaluatie van het Wmo-beleid in de periode 2008-2011 heeft hier weinig aan toegevoegd. De evaluatie is zeer algemeen en gaat niet in op de realisatie van gewenste maatschappelijke effecten en doelen zoals die geformuleerd waren in het Wmo-beleidsplan. Voor raadsleden die willen sturen op de kaderstelling van de Wmo, biedt dit onvoldoende houvast. Voor het nieuwe Wmo-beleidsplan 2012-2015 geldt, zo blijkt uit interviews, dat de raad in principe geen voortgangsrapportages zal ontvangen, tenzij de raad hierom expliciet vraagt. Op die manier legt het college de verantwoordelijkheid voor de eigen informatiepositie meer bij de raad zelf.

3.4 TUSSENCONCLUSIE

De rekenkamercommissie oordeelt dat monitoring en sturing van beleid plaatsvinden. De gemeente Katwijk beschikt over voldoende instrumentarium om de uitwerking van het Wmo-beleid te monitoren, zoals via benchmarks en voortgangsrapportages.

De rekenkamercommissie oordeelt echter ook dat het instrumentarium voor monitoring en sturing niet eenduidig is ingericht (het sluit niet naadloos aan bij het beleid) waardoor geen duidelijk zicht bestaat op de samenhang tussen uitgangspunten, effecten, doelen, maatregelen, tijdsplanning en middeleninzet. Uit de monitoring van de uitvoering van de Wmo valt dus meer rendement te halen.

De rekenkamercommissie oordeelt, ten slotte, dat de gemeente Katwijk in voldoende mate eigen beleidskeuzes maakt. Het gaat dan echter vooral om nieuwe beleidskeuzes en veel minder om de heroverweging van bestaand beleid op basis van gegevens over de realisatie.

4

INTERNE ORGANISATIE

In dit hoofdstuk staat de derde deelvraag centraal: voldoen de wijze waarop de organisatie is ingericht en de onderlinge samenwerking tussen afdelingen, aan de **voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het domein “Meedoen makkelijker maken”**? De bevindingen staan beschreven in twee inhoudelijke paragrafen en resulteren in een slotparagraaf waarin een tussenconclusie is opgenomen. Inrichting organisatie Wmo

4.1 INRICHTING ORGANISATIE WMO

4.1.1 ***Van projectorganisatie naar borging***

De invoering van de Wmo in Katwijk is projectmatig aangepakt. Aan het hoofd van de projectorganisatie stond een stuurgroep, met daarin de betrokken wethouders, de afdelingshoofden van Maatschappelijke Zaken en Sociale Zaken en een projectleider. Na aanvang van de Wmo in 2007 is de projectgroep gecontinueerd om de integrale afstemming tussen de verschillende beleidsafdelingen te garanderen. Na vaststelling van het Wmo-beleidsplan begin 2008 is de projectstructuur opgeheven. Vanaf dat moment zijn de afdelingshoofden verantwoordelijk voor de verdere uitvoering en beleidsontwikkeling van de Wmo. Omdat de behoefte aan afstemming blijft bestaan, is de stuurgroep omgevormd tot een regiegroep bestaande uit de betrokken wethouders, de twee afdelingshoofden van Maatschappelijke Zaken en Sociale Zaken en de voormalige projectleider, nu aandachtsfunctionaris Wmo geheten. In de huidige collegeperiode is nog één wethouder verantwoordelijk voor de Wmo. Er is op dit moment één interim-afdelingshoofd voor de afdelingen Maatschappelijke Zaken en Sociale Zaken. Vanuit de gedachte dat integraliteit en afstemming tussen beide afdelingen daarmee geborgd is, is de regiegroep niet meer actief.

4.1.2 Verdeling taken en verantwoordelijkheden

Bij de uitvoering van de Wmo in Katwijk zijn drie afdelingen betrokken: Maatschappelijke Zaken, Sociale Zaken en Publiekszaken.

De afdeling Maatschappelijke Zaken is primair verantwoordelijk voor het strategische Wmo-beleid. De subsidieregelingen uit de AWBZ, de geestelijke gezondheidszorg, vrijwilligers en mantelzorg en de collectieve voorzieningen vallen eveneens onder de verantwoordelijkheid van Maatschappelijke Zaken. De beleidsvoorbereiding en ontwikkeling voor de Wmo vindt grotendeels bij de afdeling Maatschappelijke Zaken plaats.

De afdeling Sociale Zaken is primair verantwoordelijk voor het meer tactische beleid over voorzieningen, zoals de Wmo-verordeningen en beleidsregels. Sociale Zaken draagt zorg voor de individuele voorzieningen. Ten tijde van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (één van de voorgangers van de Wmo) viel de verstrekking van voorzieningen ook onder de verantwoordelijkheid van Sociale zaken. Binnen de afdeling zijn er twee teams, Zorg en Werk & Inkomen. Aanvankelijk was er één teamleider voor beide teams (vanaf 2007). In de praktijk bleek die span of control te groot. Sinds eind 2009 is er een teamleider Zorg en een teamleider Werk & Inkomen.

De afdeling Publiekszaken is primair verantwoordelijk voor informatie en advies. Het Zorgloket is ondergebracht bij Publiekszaken. Het Zorgloket heeft de taak om informatie, advies en cliëntondersteuning te verlenen in het kader van de Wmo. Bij het Zorgloket kunnen cliënten terecht voor hulpvragen zowel voor zorg als voor inkomen.

In Katwijk is vanaf het begin ingezet op een hoogwaardige intake. Dit houdt in dat met nieuwe cliënten altijd een uitgebreid gesprek wordt gevoerd over de zorgvraag en de probleemsituatie. Er is een front-office (het loket) en een back-office (waarin o.a. de Wmo-consulenten zijn opgenomen). Naar een goede taakverdeling tussen deze twee is het vanaf het begin zoeken geweest. In eerste instantie was de afspraak dat het zorgloket de **'eenvoudige' (voor een enkele voorziening en van reeds bekende klanten) aanvragen** zou afhandelen, en de back-office de complexe (voor meerdere voorzieningen en/of de aanvragen van nieuwe klanten). Met de komst van de Kanteling is dit onderscheid niet eenvoudiger geworden. De afspraak voor de afhandeling van de meldingen en intake-gesprekken is nu dat vervolgaanvragen van reeds **bestaande cliënten 'eenvoudig' zijn en** dus door het zorgloket afgehandeld kunnen worden. Nieuwe cliënten en zorgvragen worden nu standaard door de back-office opgepakt.

De digitale dienstverlening over de Wmo is nog weinig ontwikkeld in Katwijk. De gemeente beschikt over een digitale sociale kaart, maar er is geen mogelijkheid om via internet aanvragen te doen.

Online is een meldingsformulier beschikbaar voor burgers die een hulpvraag hebben. Dit formulier kan echter nog niet online worden ingevuld. Het is een bewuste keuze om een **meldingsformulier (met het oog op de Kanteling en met de overgang van “claimgericht” naar “vraaggericht handelen) en geen aanvraagformulier “online” te zetten**. Alhoewel het een bewuste keuze is van de gemeente dat formulieren voor het invullen van de hulpvraag niet online ingevuld kunnen worden, past het wel bij het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van mensen om hun eigen hulpvraag zelfstandig in te dienen. Met de komst van het Klant Contact Centrum zal hier waarschijnlijk verandering in komen.

Vanuit externe partners van de gemeente bestaat daarnaast de nodige kritiek op het functioneren van het zorgloket. Deze kritiek, geuit tijdens een groepsgesprek met externe partners, betreft met name de bekendheid van het zorgloket onder burgers en de mate van cliëntondersteuning in het zorgloket.

4.1.3 Samenvoeging

De scheiding in taken en verantwoordelijkheden tussen Maatschappelijke Zaken en Sociale Zaken is aan het verschuiven. De onderlinge samenwerking en samenhang wordt steeds groter. Er gaan momenteel gedachten uit naar een samenvoeging van de afdelingen Sociale Zaken en Maatschappelijke Zaken. Dit past binnen een bredere herziening van de interne organisatie. Hiervoor is een projectorganisatie ingericht die bestaat uit een stuurgroep en diverse projectgroepen. Eén van de projectgroepen heet Sociaal Domein (hieronder valt de interne wijze van organiseren van de Wmo, de Wet werken naar vermogen, de Wet werk en bijstand, de schuldhulpverlening en dergelijke). De hoofdreden om tot een samenvoeging te komen van de afdelingen Sociale Zaken en Maatschappelijke Zaken is het bewerkstelligen van een betere integratie tussen Maatschappelijke Zaken en Sociale Zaken, zeker met het oog op de drie decentralisaties. De noodzaak tot bezuinigen is in interviews ook genoemd als reden voor de samenvoeging, maar anderen zien de bezuiniging als neveneffect.

4.2 AFSTEMMING EN BEWAKING INTEGRALITEIT

4.2.1 *Afstemming tussen afdelingen*

Doordat de Wmo een koepelwet is, heeft de Wmo een impact op meerdere onderdelen van de gemeentelijke organisatie. De keuze om bij de introductie van de Wmo een projectaanpak te hanteren is daarom een verstandige geweest. De stuurgroep moest zorgdragen voor een goede aansluiting van werkzaamheden tussen de verschillende organisatieonderdelen. Ook na de opheffing van de projectstructuur is er vanuit de gemeentelijke organisatie blijvend aandacht geweest voor de afstemming en coördinatie tussen de verschillende afdelingen.

Dit blijkt onder andere uit het feit dat er een regiegroep in stand is gehouden en de projectleider Wmo is herbenoemd tot aandachtsfunctionaris. De aandachtsfunctionaris heeft als primaire taak de integraliteit van het Wmo-beleid te bewaken. Ook in de notitie over de beëindiging van het Wmo-project wordt de noodzaak tot afstemming en bewaking van de integraliteit tussen de verschillende afdelingen gesignaleerd ¹⁰.

De verantwoordelijkheid voor de afstemming wordt belegd bij de betrokken afdelingshoofden. Verder vindt er via het managementteam ook afstemming plaats tussen de verschillende afdelingen. Er zijn zowel voor de afdeling Maatschappelijke Zaken als voor de afdeling Sociale Zaken meerdere sterkte-zwakte analyses gemaakt die van belang zijn voor de afstemming tussen en integraliteit van de verschillende Wmo beleidsvelden.

4.2.2 *Afstemming tussen beleid en uitvoering*

Behalve afstemming op afdelingsniveau vindt er binnen de gemeentelijke organisatie ook afstemming plaats tussen beleid en uitvoering. Dit gebeurt via een aantal gestructureerde overleggen, die met name op praktische uitvoering gericht zijn:

- werkoverleg Zorg (hieraan nemen de consultants van Sociale Zaken deel evenals een vertegenwoordiging uit het Zorgloket en kwaliteitsmedewerkers o.l.v. de teamleider Zorg);
- Wmo-uitvoeringsoverleg (hieraan nemen deel: een kwaliteitsmedewerker, een vertegenwoordiging van de consultants, een vertegenwoordiging van het Zorgloket, een medewerker financiën en een beleidsmedewerker van Sociale Zaken, onder voorzitterschap van de teamleider Zorg);

10 Colleegevoorstel Beëindiging Wmo-project, 5 november 2008

- kwaliteitsoverleg (opgericht om de afstand tussen consultants van Sociale Zaken en juridische medewerkers te verkleinen en met als doel kennisverhoging van e jurisprudentie op het gebied van de Wmo);
- specifieke, projectmatige overlegvormen (zoals de werkgroep de Kanteling en een implementatiegroep over eigen bijdragen).

4.2.3 Toename druk op afstemming en integraal beleid

De samenwerking tussen de afdelingen Maatschappelijke en Sociale Zaken verliep in de eerste jaren niet soepel, en behoeft nog steeds verbetering. De afdelingen zagen in de eerste periode de taken voor de Wmo met name als hun eigen verantwoordelijkheid. De betrokkenheid bij de Wmo is wel groot onder medewerkers, zowel van Maatschappelijke Zaken als Sociale Zaken.

Voor de afdeling Maatschappelijke Zaken is in 2008 een sterkte-zwakke analyse gemaakt van de organisatie en het Wmo-beleidsveld. Sterke punten volgens deze analyse zijn de toegankelijkheid van de afdeling voor burgers, een hoge graad van verenigingen en maatschappelijke betrokkenheid in de gemeente en een hoge kwaliteit van de medewerkers. In de analyse zijn als zwakke punten genoemd het gebrek aan eenheid binnen de afdeling, de **lange lijnen, en een beperkt zicht op het ‘geheel’ als gevolg van een te grote focus op de burger**. Dit laatste punt sluit aan bij de constatering dat de afdelingen zich in het begin vooral op hun eigen verantwoordelijkheid richtten.

De decentralisaties / transities van de Jeugdzorg, de AWBZ en de Wet werken naar vermogen vergroten de druk op de gemeentelijke organisatie om de interne afstemming en de integraliteit van het beleid te bewaken. De verwachting is dat met name de decentralisatie van de jeugdzorg een grote impact op de gemeentelijke organisatie zal hebben. De financiële omvang van de taak is groot en veel burgers zullen in dit kader met de gemeente te maken gaan krijgen.

4.2.4 Aanbod voorzieningen

Bij de voormalige Wet voorzieningen gehandicapten¹¹ lag de nadruk bij voorzieningen in het kader van wonen en zorg op individuele voorzieningen. Door de introductie van de Wmo is de samenhang tussen algemene en individuele voorzieningen duidelijker naar voren gekomen. Om burgers te ondersteunen in het zo lang en zo zelfstandig mogelijk blijven wonen en participeren in de maatschappij kunnen gemeenten zowel algemene als individuele voorzieningen inzetten. Met de komst van de Kanteling neemt de samenhang tussen algemene en individuele voorzieningen alleen maar toe.

De Kanteling

Aanbod vs. vraag

De Kanteling van de Wmo draait met name om de implementatie van een meer vraaggerichte werkwijze in de Wmo. De voormalige Wvg was met name aanbodgericht. De overheid had een bepaald aanbod aan voorzieningen voor burgers beschikbaar waar burgers een beroep op konden doen. De Wmo beoogt de vraag van de burger centraal te stellen, en een eventueel aanbod voor ondersteuning daar op aan te passen. Enerzijds betekent dit dat gemeenten meer maatwerk moeten leveren. Anderzijds houdt het in dat van burgers meer gevraagd wordt zelf een bijdrage te leveren in de oplossing van zijn of haar hulpvraag, of daarbij een beroep te doen op de eigen netwerken.

Algemeen vs. individueel

De verstrekking van een individuele voorziening is in de nieuwe werkwijze van de Kanteling de sluitpost van een ondersteuningstraject, en niet meer het begin. In Katwijk zijn voorstellen gedaan om meer vanuit collectieve voorzieningen te werken (zoals een pool van rolstoelen of scootmobiels). De ontwikkeling van algemene voorzieningen staat in Katwijk echter nog in de kinderschoenen. Er is wel onderzoek gedaan onder inwoners naar de mogelijkheid van een pool van scootmobiels, maar hier is heel afwijzend op gereageerd.

11 De Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) is één van de wetten die per 1 januari 2007 is samengebracht in de Wet maatschappelijke ondersteuning (zie ook paragraaf 1.2 voor een beschrijving van de Wmo).

De toenemende samenhang tussen algemene en individuele voorzieningen staat voor veel gemeenten pas op de agenda sinds de invoering van de Kanteling. Ook in Katwijk blijkt de ontwikkeling van algemene voorzieningen en de samenhang met de individuele voorzieningen nog niet ver gevorderd te zijn. Dit vereist ook een verdere afstemming en samenwerking tussen de afdelingen Maatschappelijke en Sociale Zaken.

4.3 TUSSENCONCLUSIE

De rekenkamercommissie oordeelt dat er binnen de gemeente Katwijk aandacht is voor onderlinge afstemming. Hierbij wordt veel nadruk gelegd op praktische afstemming gericht op de uitvoering. Strategisch overleg over beleid en functioneren van de organisatie als geheel vindt veel minder plaats. Mede gezien de (landelijke) ontwikkelingen zal er een toenemende druk komen te liggen op integraliteit en afstemming van Wmo-beleid. Hierbij past het om de organisatiewijze van de Wmo in Katwijk breder te bezien (namelijk door ook de aspecten structuur, organisatiestrategie en cultuur mee te wegen).

5

EXTERNE ORIËNTATIE VAN DE GEMEENTE

In dit hoofdstuk staat de vierde deelvraag van het onderzoek centraal: voldoet de wijze waarop de gemeente haar rol vervult als ketenregisseur en de samenwerking met derden, aan de voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het domein **“Meedoen makkelijker maken”**? De bevindingen staan beschreven in drie inhoudelijke paragrafen en resulteren in een slotparagraaf waarin een tussenconclusie is opgenomen.

5.1 INLEIDING

5.1.1 *Intergemeentelijke samenwerking*

De gemeente Katwijk kiest ervoor om op meerdere onderdelen van de Wmo de samenwerking met buurgemeenten op te zoeken. Er vindt afstemming plaats in diverse overleggen en samenwerkingsverbanden, waaronder:

- knelpuntenoverleg van consultants in de Leidse regio;
- regionaal beleidsoverleg over grote aanbestedingen;
- overleg binnen Holland-Rijnland over de regiotaxi;
- een stuurgroep met bestuurders in het regionale verband van Holland-Rijnland over decentralisaties / transities alsook een klankbordgroep van gemeentesecretarissen en diverse werkgroepen (o.a. over het PGB, de Wmo, AWBZ, Jeugd en Communicatie). Er is een regionale visie opgesteld over de transities. Die visie wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad van Katwijk ¹². Wel heeft de gemeente Katwijk (lokaal) een coördinator aangesteld voor de transities.

12 Tegenover deze regionale afstemming staat het besluit van de gemeente om voor de eigen organisaties een externe procesbegeleider in te huren om de drie decentralisaties te begeleiden.

- regionale beheersorganisatie voor contractbeheer (BORL): dit is een samenwerkingsverband van de gemeenten Kaag en Braassem, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten, Zoeterwoude en Katwijk. De BORL is ondergebracht in Leiden, maar alle gemeenten dragen financieel bij. Er is een regiogroep met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers uit alle regiogemeenten, die de BORL aanstuurt. De insteek is een groeiemodel, waarbij de regionale beheersorganisatie ook andere taken op zich kan gaan nemen namens de deelnemers (zoals inkoopadvies).

5.1.2 Maatschappelijke en professionele partners

De uitvoering van de Wmo wordt voor een groot deel verricht door maatschappelijke en professionele organisaties, uiteenlopend van vrijwilligersorganisaties, woningcorporaties en thuiszorgorganisaties tot leveranciers van hulpmiddelen. Sommige organisaties ontvangen subsidie van de gemeente, met andere organisaties heeft de gemeente convenanten opgesteld, of raamovereenkomsten / contracten.

De raamovereenkomsten voor hulp in de huishouding en de levering van hulpmiddelen zijn puur op het niveau van prestatie afspraken geformuleerd. Zowel de te leveren diensten als de afspraken over controle en verantwoording draaien om concrete prestaties. In de overeenkomsten worden geen directe verbindingen gelegd met het Wmo beleid uit de gemeente.

In de subsidie overeenkomst met Valent met betrekking tot de ondersteunende begeleiding is een beoogd resultaat geformuleerd dat aansluit bij het Wmo beleid van de gemeente: geen inwoners van de gemeente Katwijk die door de AWBZ maatregel (verdwijnen van de grondslag psychosociaal) tussen wal en schip vallen¹³. De afspraken in de subsidieovereenkomst met betrekking tot controle en verantwoording gaan echter puur over geleverde uren begeleiding, aantallen cliëntsystemen en de gemaakte kosten. Afstemming met deze organisaties doet de gemeente met name één-op-één.

13 Subsidie verzoek Valent t.b.v. de inzet van uren thuisbegeleiding, zaaknummer 2009 – 10857, juni 2009, p.2

De wederzijdse tevredenheid over deze manier van samenwerking is tamelijk hoog, zo blijkt uit de online enquête die is uitgevoerd in het kader van dit onderzoek onder 30 organisaties uit het werkterrein van de Wmo in Katwijk. Externe partners zien de gemeente Katwijk overwegend als een betrouwbare, toegankelijke en professionele samenwerkingspartner.

5.2 REGIE

5.2.1 *Visie op regie*

In een speelveld dat zo groot en complex is als de Wmo, is het belangrijk dat een gemeentelijke organisatie heldere keuzes maakt in de rol die de gemeente wil vervullen ten aanzien van de samenwerkingspartners. Regie en de regisseursrol zijn begrippen die hierin vaak genoemd worden. Andere rollen zijn echter ook mogelijk, zoals die van financier, toezichthouder of opdrachtgever. Om hierin als gemeente goede keuzes te maken, kan een visie op regie van belang zijn.

In het Wmo-beleidsplan 2008-2011 is omschreven wat de gemeente Katwijk onder regievoering verstaat in het kader van de Wmo¹⁴. Onder regievoering verstaat de **gemeente 'het regisseren van de uitvoering van de Wmo door plannen vast te stellen die richting geven aan de Maatschappelijke Ondersteuning'**. Daarbij onderscheidt de gemeente specifiek de rol van de gemeente als ketenregisseur. In de visie van de gemeente dient er onderscheid gemaakt te worden tussen ketensamenwerking op drie niveaus:

- uitvoerend niveau;
- ketenniveau: organisaties die samen een gemeenschappelijk geformuleerde maatschappelijke opgave willen oplossen;
- beleidsmatig en bestuurlijk niveau.

Ketenregie speelt zich op alle drie de niveaus af, waarbij de regie niet in handen van één partij hoeft te liggen. De gemeente ziet zichzelf met name als regisseur op het niveau van bestuur en beleid. Daarbij houdt de regietaak vooral in dat er goede condities voor ketensamenwerking worden gecreëerd, maar ook het activeren en verbinden van partners op de verschillende niveaus. De partners zijn in deze visie met name verantwoordelijk voor de uitvoering van het Wmo-beleid.

14 Wmo-beleidsplan 2008-2011, pp.6-7

5.2.2 Regie in de praktijk

De rekenkamercommissie heeft een digitale vragenlijst uitgezet onder ketenpartners bij de Wmo. De respons hierop was 48%. Uit de enquête blijkt dat de geënquêteerde partners de gemeente vooral zien als opdrachtgever of financier (76%). Veel minder organisaties zien de gemeente als regisseur (32%), toezichthouder (32%) of ketenpartner (26%). De partners geven in de ronde tafelbijeenkomst aan dat zij vinden dat de gemeente actiever zou moeten zijn op de rol van regisseur. Bij meerdere organisaties blijkt behoefte te bestaan aan een podium (dat de gemeente kan bieden), waar men zich veilig voelt om te spreken over de lokale verankering van de Wmo. Op dit moment is er vaak wel een operationeel overleg (zoals casuïstiek overleg tussen betrokken organisaties) en een tactisch overleg (het platform Wonen Zorg Welzijn; als gevolg van een herbezinning zijn de afspraken over de doelen en taken van het platform recent gewijzigd); tevens komt de afstemming tussen organisaties aan bod. Wat wordt gemist is een overleg op een meer strategisch niveau.

5.3 SAMENHANG MET BELEID

5.3.1 Ketenpartners

Op operationeel en tactisch niveau werkt de gemeente Katwijk naar behoren samen met maatschappelijke en professionele partners. Op strategisch niveau is ruimte voor verbetering. Uit de digitale enquête blijkt dat veel organisaties niet bekend zijn met de doelen van de gemeente uit de Wmo-beleidskaders. Bij vragen over de realisatie van doelen en resultaten uit het Wmo-beleidsplan was het percentage van de respondenten dat aangaf geen mening te hebben of het antwoord niet te weten, erg hoog (rond de 50%). Tijdens de groepsbijeenkomst die is gehouden ter aanvulling op de digitale enquête is gevraagd naar kernwoorden bij de Wmo. Opvallend is dat vergelijkbare kernwoorden naar voren komen als in de Wmo-visie van de gemeente, maar dat doelen van het Wmo-beleidsplan voor een flink aantal organisaties onbekend waren¹⁵. Ondanks de overeenkomsten in woordgebruik, is men beperkt op de hoogte van elkaars beleid.

15 Alle aanwezige organisaties is gevraagd één of twee kernwoorden te noemen, die volgens hen exemplarisch zijn voor de Wmo in Katwijk en het werk dat zij verrichten. Kernwoorden die zijn genoemd: wijkgericht, lokaal verankeren, klein blijven, dichtbij blijven, kwaliteit op lokaal niveau, zelfredzaamheid / eigen kracht, bezuinigingen / Kanteling / samenwerken / regionale aanpak, zelfstandigheid, participatie, open staan voor verandering / creativiteit, ondersteuning, ketensamenwerking, afstemming, verbinden, dynamiek, diversiteit, marktwerking werkt niet, vangnet, thuiszorg / thuisbegeleiding, huisvesting, maatschappelijke deelname, klantvriendelijk en huishoudelijk werk.

Met betrekking tot het Wmo-beleid in Katwijk en de samenwerking met de gemeente zien de organisaties nog veel mogelijkheden voor verbetering. De meeste organisaties (78%) zien verbetermogelijkheden bij het stellen van doelen, uitgangspunten en afspraken in het Wmo-beleid, en bij de samenwerking met de partners (74%). 43% van de organisaties vindt dat de gemeente matig inspeelt op externe ontwikkelingen (demografisch, financieel). In het geval van de Kanteling vindt 39% van de organisaties dat de gemeente er matig op inspeelt en 26% voldoende. Op de bijeenkomst is verder naar voren gebracht dat er behoefte is aan meer overleg en afstemming, een sterke regierol van de gemeente en een gemeente die meer de samenwerking zoekt met partners. Uit de rondetafelbijeenkomst blijkt dat de (inhoudelijke) koppeling met het gemeentelijk beleid gemist wordt. Enerzijds zou de gemeente inhoudelijke afstemming kunnen faciliteren. Anderzijds zouden de partners een inspanning kunnen leveren om hun eigen bijdrage aan het gemeentelijk Wmo-beleid te expliciteren.

5.3.2 Wmo-adviesraad

Bij aanvang van de Wmo in Katwijk is direct een Wmo-adviesraad opgericht. De afspraken tussen de gemeente en de deelnemers aan de Wmo-adviesraad zijn vastgelegd in een convenant, dat door beide partijen is ondertekend. Uitgangspunten zijn dat de Wmo-adviesraad:

- een brede afspiegeling vormt van de Katwijkse samenleving;
- actief is in de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie;
- een vertegenwoordiging kent van burgers, cliënten, mantelzorgers en vrijwilligers en cliënt vertegenwoordigers van zorgaanbieders.

In de periode 2008–2011 heeft de Wmo-adviesraad over tientallen onderwerpen (van **nota's tot specifieke maatregelen**), zowel gevraagd als ongevraagd, het college van advies voorzien.

De adviezen van de Wmo-adviesraad zijn over het algemeen uitgebreid, zeer inhoudelijk en constructief. Ook in een discussie over bezuinigingen op de Wmo toont de Wmo-adviesraad bereidheid mee te denken over oplossingen¹⁶. De relatie van de Wmo-adviesraad met de gemeente Katwijk is goed. Een verklaring is dat in de onderlinge relatie wordt geïnvesteerd vanuit de gemeente doordat er één ambtelijk aanspreekpunt is (een contactambtenaar).

16 Zie: Reactie Wmo-adviesraad op de nota 'Scherp aan de wind', d.d. 28 februari 2011. Hierin draagt de Wmo-adviesraad suggesties aan om efficiëntie voordelen te behalen in de uitvoering van de Wmo.

De adviezen van de Wmo-adviesraad zijn gericht aan het college maar er is een mogelijkheid voor de gemeenteraad om vragen te stellen aan de Wmo-adviesraad tijdens een commissievergadering. Die mogelijkheid is vastgelegd bij de herziening van het convenant tussen het college van B&W en de Wmo-adviesraad in 2011. In de commissievergadering Welzijn is door raadsleden diverse malen expliciet aangegeven dat ze gebruik hebben gemaakt van de adviezen van de Wmo-adviesraad.

De Wmo-adviesraad stelt zelf vast dat er veel op gemeenten afkomt wat een relatie heeft met de Wmo, vooral door de drie decentralisaties (jeugdzorg, AWBZ, en Wwv). De Wmo-adviesraad wil de eigen representativiteit in dat kader herzien en doet de suggestie van onderraden.

5.4 TUSSENCONCLUSIE

De rekenkamercommissie oordeelt dat de ambities van de gemeente ten aanzien van de invulling van de rol van regisseur hoog zijn, maar dat deze ambities in de praktijk onvoldoende waargemaakt worden. De samenwerking met derden verloopt op het uitvoerende vlak naar behoren maar de rekenkamercommissie stelt vast dat behoefte bestaat aan meer overleg op strategisch niveau.

De rekenkamercommissie oordeelt ook dat de gemeente Katwijk wat ambivalent optreedt ten aanzien van de partners. Een voorbeeld van die ambivalentie is dat de Wmo-adviesraad op strategisch niveau regelmatig contact heeft met de gemeente via een specifieke contactambtenaar, terwijl de gemeente met de overige partners op strategisch niveau alleen in het kader van de vierjaarlijkse beleidsvorming contact onderhoudt.

6

DOELBEREIK VAN WMO IN KATWIJK

In dit hoofdstuk staat de vijfde deelvraag van het onderzoek centraal: hoe laat de mate waarin doelstellingen van beleid en de resultaten van de uitvoering voor wat betreft het domein “Meedoen makkelijker maken” bereikt zijn, zich verklaren? De bevindingen staan beschreven in een inhoudelijke paragrafen en resulteren in een slotparagraaf waarin een tussenconclusie is opgenomen.

6.1 DOELREALISATIE

6.1.1 *Grote betrokkenheid gemeente bij Wmo*

De betrokkenheid van het gemeentebestuur bij de Wmo is groot en blijkt uit verscheidene besluiten. De gemeenteraad heeft bij het begin van de Wmo besloten het rijksbudget met 10% op te hogen vanuit gemeentelijke middelen. Dit maakte het onder andere mogelijk dat de keuzevrijheid van cliënten bij de selectie van zorgaanbieders een grote rol kon spelen (tot wel 95%, inmiddels 80%).

In Katwijk is het vanaf het begin van de Wmo ook gebruikelijk dat de intake is gekoppeld aan een huisbezoek om een integrale beoordeling te kunnen maken. Er is dus welbewust gekozen voor een brede intake. Nog een voorbeeld is dat rechthebbende bewoners tot 2011 een taxivergoeding ontvingen (en geen gebruik hebben gemaakt van een regiotaxi) **en dat ouderen een tegemoetkoming tot maximaal € 200,--** kunnen ontvangen voor het gebruik van de belbus.

Dit zijn voorbeelden van ruimhartig beleid dat gebruik door de doelgroepen van Wmo-maatregelen laagdrempelig maakt. Een ander voorbeeld van grote gemeentelijke betrokkenheid bij de Wmo is het volgende: In de afgelopen jaren bleven er af en toe budgetten voor beleid(sontwikkeling) over. De raad heeft regelmatig de vraag gesteld of er bezuinigd werd op de Wmo en duidelijk gemaakt dat dat toen niet de bedoeling was.

6.1.2 Sturen op doel- en effectbereiking

Uit de online enquête blijkt dat informatie van organisaties naar de gemeente meestal gaat over prestaties (74% noemt dit). Doelbereik en effecten worden het minste genoemd (beide door 22%). Ook klanttevredenheid is weinig genoemd (namelijk door 39%). Hier zit een verschil tussen de gemeente en organisaties. De gemeente stuurt niet sterk op doel- en effectbereiking. Waar uit de analyse van de samenwerkingsafspraken (zie hoofdstuk 5) en uit de enquête blijkt dat de gemeente met name stuurt op prestaties, vindt 46% van de respondenten dat sturing op de uitvoering door de gemeente het beste kan plaatsvinden op klanttevredenheid en slechts 4% op prestaties.

Indicatoren van gewenste effecten, doelen, prestaties en resultaten van de Wmo zijn onderontwikkeld in Katwijk. Dit geldt niet alleen voor de Wmo maar in algemene zin. De organisatie, raad en college zijn zich hiervan bewust. Om die reden zijn er werkgroepen gevormd, bestaande uit raadsleden en medewerkers uit de ambtelijke organisatie, om indicatoren te ontwikkelen.

6.1.3 Bijdrage gemeente aan realisatie van beleid

Ondanks het gebrek aan goede indicatoren, is er zicht op de prestaties en resultaten van het Wmo-beleid. Op basis van de inzet van een Wmo-coördinator (de aandachtsfunctionaris), de benchmarks van de SGBO, de betrokkenheid van de Wmo-adviesraad en de jaarlijkse terugblikken op de Wmo lijkt het aannemelijk dat de realisatie van beleid voor een groot deel valt toe te schrijven aan gemeentelijke acties en besluiten. Die aannemelijkheid volgt eruit dat diverse randvoorwaarden op orde zijn (zoals de beschikbaarheid van beleid en checks & balances binnen de ambtelijke organisatie). Navolgbaar en controleerbaar is de toetsing van doelbereiking echter niet.

De enquêteresultaten geven een nadere inkleuring van de gemeentelijke bijdrage aan realisatie van beleid. Uit de gegevens volgt dat doelbereiking volgens de geënquêteerden voor een groot deel valt toe te schrijven aan de gemeente, maar dat hierover geen harde uitspraak gedaan kan worden (wat tot uitdrukking komt in het aandeel van het antwoord ‘geen mening’). **Ook hieruit blijkt dat een duidelijk** oordeel over de bijdrage van gemeentelijk handelen aan doel- en effectbereiking beperkt mogelijk is.

Bijdragen aan doelen Wmo

De Wmo leidt in Katwijk tot zo lang mogelijk zelfstandig wonen

Voldoende	67%
Matig	4%
Geen mening	29%

De Wmo leidt in Katwijk tot meer participatie

Voldoende	54%
Matig	8%
Onvoldoende	4%
Geen mening	33%

De bijdrage van de gemeente aan effectieve en efficiënte ketensamenwerking.

Hierover zijn de organisaties kritischer.

Voldoende	17%
Matig	33%
Onvoldoende	4%
Geen mening	46%

De bijdrage aan een toereikend aanbod van welzijnsdiensten en voorzieningen

Voldoende	38%
Matig	13%
Onvoldoende	4%
Geen mening	46%

De bijdrage aan een samenhangend aanbod van voorzieningen

Voldoende	33%
Matig	13%
Onvoldoende	8%
Geen mening	46%

De bijdrage aan het aanpassen van de diensten aan de vraag van de gebruikers

Voldoende	21%
Matig	29%
Onvoldoende	4%
Geen mening	46%

Resultaten prestatieveld 3

Volledig operationele loketstructuur

Voldoende	46%
Matig	4%
Geen mening	50%

Goede cliëntondersteuning binnen het zorgloket

Voldoende	38%
Matig	13%
Geen mening	50%

Bekendheid van het zorgloket

Voldoende	21%
Matig	29%
Geen mening	50%

Vraaggerichte werkwijze:

Voldoende	38%
Matig	17%
Onvoldoende	4%
Geen mening	42%

Resultaten prestatieveld 5 en 6

Goed aanbod algemene voorzieningen

Voldoende	48%
Matig	13%
Onvoldoende	4%
Geen mening	35%

Beheersing gebruik individuele voorzieningen

Voldoende	26%
Matig	17%
Onvoldoende	4%
Geen mening	52%

Deelname aan activiteiten en sport

Voldoende	39%
Matig	9%
Geen mening	52%

Aanbod woningen voor ouderen, zorgbehoevenden en functiebeperking

Voldoende	13%
Matig	17%
Onvoldoende	13%
Geen mening	57%

Betere benutting inkomensafhankelijke regelingen

Voldoende	0%
Matig	22%
Onvoldoende	4%
Geen mening	74%

Langer zelfstandig kunnen blijven wonen

Voldoende	26%
Matig	17%
Geen mening	57%

Inrichting 5 woonservicegebieden

Voldoende	13%
Matig	13%
Onvoldoende	13%
Geen mening	61%

Uit deze prestatiegegevens volgt dat er bij een groot deel van de partners een beperkt beeld bestaat over doel- en effectbereiking. Tegelijkertijd blijkt dat de respons op de enquête relatief gering is.

Slechts 48% van de respondenten heeft de enquête volledig ingevuld. Bij enquêtes in vergelijkbare onderzoeken ligt de respons tussen de 50% en 80%¹⁷. Dit duidt erop dat de

17 Het onderzoeksbureau dat de enquête heeft opgesteld heeft sinds de invoering van de Wmo in 2007 tientallen rekenkameronderzoeken uitgevoerd naar de Wmo, waarbij eveneens tientallen online enquêtes zijn gehouden onder partner organisaties van gemeenten.

betrokkenheid van partner organisaties bij het gemeentelijk Wmo-beleid op strategisch en beleidsmatig niveau relatief gering is. Deze bevinding strookt met de eerdere bevinding in hoofdstuk 5, dat behoefte bestaat aan een steviger rol van de gemeente als regisseur én behoefte bestaat aan meer overleg op strategisch niveau.

6.2 TUSSENCONCLUSIE

De rekenkamercommissie stelt vast dat de gemeente Katwijk voldoet aan diverse randvoorwaarden voor doeltreffend werken. De gemeente Katwijk heeft aantoonbare besluiten genomen op het terrein van de Wmo die beslist ruimhartiger zijn dan veel andere gemeenten en partnerorganisaties zijn in meerderheid van mening dat het Wmo beleid in Katwijk leidt tot een voldoende mate van zelfstandig wonen en participatie.

De rekenkamercommissie oordeelt echter ook dat een toetsing van doeltreffendheid van beleid niet navolgbaar en controleerbaar valt te maken. De gemeente beschikt niet over goede indicatoren om doel- en effectbereiking te toetsen. Ook worden organisaties waarmee de gemeente samenwerkt (bijvoorbeeld in de vorm van een inkooprelatie) niet bevraagd op doel- en effectbereiking.

7

BUDGETRECHT VAN DE RAAD

In dit hoofdstuk staat de zesde deelvraag van het onderzoek centraal: Is de raad als houder van het budgetrecht op een goede manier inzicht verschaft in de financiële voorwaarden en kaders om goed afgewogen te komen tot een autorisatie van de middelen? De bevindingen staan beschreven in twee inhoudelijke paragrafen en resulteren in een slotparagraaf waarin een tussenconclusie is opgenomen.

7.1 INLEIDING

Bij de start van de Wmo heeft de gemeenteraad bij motie de beschikbaar gestelde Rijksbudgetten eigenstandig met 10% opgehoogd. Dit besluit is ook in 2012 nog steeds van kracht. Hierdoor bestaat er in Katwijk een relatief ruim budget voor de Wmo ten opzichte van andere gemeenten. In 2008 is dit een belangrijke reden dat er geen tekorten zijn op de Wmo¹⁸. In de gemeentebegroting zijn meerjarig gelden gereserveerd voor (de ontwikkeling van) Wmo-beleid. Deze post viel meerdere jaren vrij vanwege onderbenutting. Dat geld is nu te gebruiken om invulling te geven aan specifieke Wmo-beleidsopgaven zoals in het kader van de AWBZ-regeling.

De kosten van de Wmo hebben in de afgelopen jaren sterk gefluctueerd. Dit is met name het geval in de uitvoering (verstrekking voorzieningen) en dus niet zozeer in de beleidssfeer.

7.2 INZICHT EN OVERZICHT IN FINANCIËLE KADERS

7.2.1 *Financieel overzicht in beleidskaders*

In de Wmo-beleidsplannen is een financieel meerjarenoverzicht opgenomen van de baten en lasten van de totale Wmo in Katwijk. Deze overzichten bieden de raad een totaalbeeld van de omvang en (geplande) ontwikkeling van de Wmo-financiën. Deze overzichten keren echter niet terug in de Planning & Controldocumenten.

18 Zie: bestuursrapportage najaar 2008, p. 44

Bij een vergelijking van de financiële overzichten per domein in de twee Wmo-beleidsplannen valt op dat er grote verschillen zijn tussen de begrootte bedragen voor de Wmo in 2008 en in 2012¹⁹. Een voorbeeld is het domein 4 “Meedoen makkelijker maken”. In het Wmo-beleidsplan 2008-2011 staat voor 2011 een bedrag van € 9.056.850 begroot. In het Wmo-beleidsplan 2012-2015 is het budget voor 2012 geraamd op € 7.756.310.

Uit een toelichting, die de rekenkamercommissie heeft ontvangen van de gemeentelijke organisatie, blijkt dat deze verschillen grotendeels verklaard worden door het feit dat de kosten in het beleidsplan 2008-2011 inclusief de interne doorberekende uren zijn en de kosten in het beleidsplan 2012-2015 exclusief deze uren zijn.

Deze toelichting op de veranderde systematiek, noch de gecorrigeerde cijfers zijn opgenomen in de beleidsplannen. Vanwege een gebrek aan transparantie over de samenstelling in de cijfers en daarmee een gebrekkige navolgbaarheid in de budgetontwikkeling is het voor raadsleden niet mogelijk om de budgetontwikkeling van de Wmo goed te volgen.

In de tabel op de volgende pagina zijn de cijfers opgenomen zoals deze oorspronkelijk in de beleidsplannen staan weergegeven. Voor de vergelijkbaarheid van de cijfers zijn voor het beleidsplan 2008 – 2011 tussen haakjes de cijfers zonder de interne doorberekende uren opgenomen.

19 Zie Wmo-beleidsplan 2008-2011, pp.43-45; en Wmo-beleidsplan 2012-2015, p.42

Belangrijkste kostenposten domein 4 'Meedoen makkelijker maken				
Wmo-beleidsplan 2008 – 2011				
	2008	2009	2010	2011
Ouderenzorg	€ 932.650 (€ 896.600)	€ 1.025.550 (€ 963.500)	€ 1.025.550 (€ 962.500)	€ 1.025.550 (€ 962.500)
Wmo Huishoudelijke verzorging	€ 4.185.050 (€ 3.786.700)	€ 4.185.050 (€ 3.786.700)	€ 4.185.050 (€ 3.786.700)	€ 4.185.050 (€ 3.786.700)
Wvg	€ 3.200.400 (€ 2.885.000)	€ 3.215.400 (€ 2.900.000)	€ 3.230.400 (€ 2.915.000)	€ 3.200.400 (€ 2.885.000)
Wmo-beleidsplan 2012 – 2015				
	2012	2013	2014	2015
Ouderenzorg	€ 1.034.650	€ 1.004.650	€ 1.047.650	€ 1.047.650
Wmo Huishoudelijke verzorging	€ 3.655.200	€ 3.505.200	€ 3.455.200	€ 3.455.200
Wvg	€ 2.651.150	€ 2.635.000	€ 2.591.380	€ 2.591.380

7.2.2 **Financieel inzicht via P&C-cyclus**

De Planning & Control-cyclus is cruciaal in het sturen op middelen (en beleid) door de gemeenteraad. Deze cyclus omvat de volgende documenten:

Kadernota ²⁰ (plus voorjaarsrapportage) – Programmabegroting – Najaarsrapportage (sinds 2011 na de begrotingsbehandeling) – Jaarstukken (jaarrekening/jaarverslag).

De verantwoording over prestaties en middelen van de Wmo aan de gemeenteraad vindt in Katwijk met name plaats via deze reguliere Planning & Controldocumenten.

Er is vanuit de gemeenteraad een Technisch Overleg Planning en Control (T.O.P.C.). Hierin hebben financiële specialisten van de raadsfracties zitting maar ook het hoofd van de afdeling Bedrijfsvoering en de medewerker Planning & Control. De commissie fungeert als een soort audit- / rekeningencommissie. Deze commissie borgt het financiële inzicht richting de raad in algemene zin.

²⁰ De Kadernota geeft een beeld richting het komende begrotingsjaar en daarop volgende jaren. Het belang van dit document neemt steeds meer toe. Dat is ook te merken aan de inhoud ervan. Het bevat nu beleidsinformatie, indicatoren en begrotingsuitgangspunten voor alle programma's en taken van de gemeente. Voorheen was het meer een stuk op hoofdlijnen van enkele A4 in omvang.

7.2.3 **Wmo in de begroting en jaarstukken**

Momenteel zijn onderdelen **van de Wmo terug te vinden bij verschillende programma's** van de begroting en het jaarverslag (net zoals onderdelen van de Wmo organisatorisch op verschillende plaatsen zijn ondergebracht). De Wmo valt grotendeels onder het programma (4) Zorg, welzijn, werk en inkomen. Ook in het programma (3) Cultuur, recreatie en sport, zijn doelen en acties opgenomen die onder de Wmo vallen. De doelen en acties in de Planning & Controldocumenten zijn van een zeer algemeen niveau. In de begroting van 2008 is bijvoorbeeld **bij de paragraaf 'specifieke groepen' (4.2) als actie opgenomen 'Het Wmo-beleidsplan uitvoeren en de effecten monitoren.'**²¹ De doelen en maatregelen uit het Wmo-beleidsplan keren dus niet één-op-één terug in de Planning & Controldocumenten.

In de Wmo-beleidsplannen 2008-2011 en 2012-2015 staan overzichten opgenomen van lasten en baten van de Wmo in het algemeen en per domein. De financiële overzichten, die in de P&C documenten zijn opgenomen, zijn echter gekoppeld aan de specifieke paragrafen van de begroting, zoals jeugd (4.1) en specifieke groepen (4.2) en corresponderen niet met de financiële overzichten en begrotingen uit de Wmo-beleidsplannen van 2008-2011 en 2012-2015. Het biedt daarmee geen totaaloverzicht van de baten en lasten van de Wmo in Katwijk.

In de periode 2007-2010 was er een specifieke paragraaf over de Wmo in de programmabegroting en in het jaarverslag. Hierin staat een overzicht van de hoofdpunten van het Wmo-beleid, een korte uitleg van de stand van zaken en een procesmatige beschrijving van de uitvoering van de Wmo. Er is echter wederom geen directe koppeling met het Wmo-beleidsplan of een totaaloverzicht van de doelen, acties en financiën van de Wmo in het begrotingsjaar. De informatieve waarde van deze paragraaf is daardoor beperkt. In 2011 is deze paragraaf komen te vervallen. De motivatie voor deze keuze luidt als volgt: de informatie was al op andere manieren bekend gemaakt en de meerwaarde werd daardoor beperkt geacht. Er zijn namelijk ook jaarlijkse voortgangsrapportages over de Wmo. Deze is alleen niet verschenen over het jaar 2011.

21 Programmabegroting 2008, gemeente Katwijk, pp.36-37

7.3 TUSSENCONCLUSIE

De rekenkamercommissie oordeelt dat de raad voor wat betreft de Wmo beter gefaciliteerd kan worden in de uitoefening van het budgetrecht (zowel kaderstellend bij de begroting als controlerend bij de jaarstukken). De Wmo-beleidsplannen (2008-2011 en 2012-2015) bevatten een financieel overzicht van de Wmo per domein. Dit overzicht keert niet terug in de Planning & Controldocumenten, niet in de voortgangsrapportages en niet in de evaluatie over het beleidsplan 2008-2011. De kaders voor de Wmo, die in het beleidsplan zijn gekozen, keren dus niet terug in de belangrijkste financiële rapportages. Daarmee is het lastig voor de raad om inzicht te krijgen in de financiële situatie en meerjarige trends hierin.

8

FINANCIËLE DRUK OP DE WMO

In dit hoofdstuk staat de zevende deelvraag van het onderzoek centraal: waaruit bestaat de toenemende financiële druk op de Wmo in Katwijk en in hoeverre zijn er waarborgen opgenomen in de financiële voorwaarden en kaders van de Wmo in Katwijk voor een goede besluitvorming over mogelijke ombuigingen? De bevindingen staan beschreven in twee inhoudelijke paragrafen en resulteren in een slotparagraaf waarin een tussenconclusie is opgenomen.

8.1 INZICHT IN BEZUINIGINGSOPGAVE

De financiële situatie in Nederland is niet rooskleurig. Globaal vanaf het midden van 2008 gaat het economisch slechter. Dat heeft natuurlijk ook zijn weerslag op Katwijk en de Wmo in Katwijk. Sinds enkele jaren wordt op gemeentelijke budgetten geen prijscompensatie toegepast.

Een specifiek voorbeeld voor de Wmo betreft de zorgveiling. Vanaf 2010 is de Zorgveiling inzake aanbesteding Hulp bij het Huishouden anders ingericht. Bij aanvang van de Wmo waren de variabelen in het zorgtoewijzingsstelsel zodanig afgesteld, dat in minstens 95% van de gevallen de zorgaanbieder die de voorkeur had van de klant, de klant kreeg toebedeeld. Dit leidde ertoe dat de prijs van een zorgaanbieder nauwelijks een rol speelde in het toewijzingsproces. Vanaf 2010 zijn de variabelen stapsgewijs anders ingesteld, waardoor in minder gevallen (80% bij herindicatie en 75% bij nieuwe klanten) de klant de aanbieder van zijn of haar keuze toebedeeld krijgt. In de groepsbijeenkomst met externe partners is forse kritiek geuit op de huidige Zorgveiling. De prikkel om te concurreren op prijs is nu, volgens hen, te groot waardoor de gemeente weliswaar financieel voordeel behaalt, maar de langetermijneffecten voor de kwaliteit van de zorg minder aansprekend kunnen zijn (bijvoorbeeld doordat cliënten met veel personeelwisseling te maken krijgen en doordat het risico ontstaat dat bepaalde aanbieders zich slechts in beperkte mate zullen bekommeren om realisatie van maatschappelijke doelen en effecten binnen Katwijk).

Aan het begin van deze bestuursperiode is de taakstelling voor de gemeente Katwijk vastgesteld op een bezuiniging van € 11 miljoen structureel in 2015. Toen is ook het bezuinigingstraject ‘Scherp aan de wind’ opgestart.

8.2 AANPAK BEZUINIGINGSOPGAVE

Met de Kadernota 2012 heeft de gemeente Katwijk een omvangrijk pakket aan ombuigingsmaatregelen vastgesteld. De nota Scherp aan de wind ligt hieraan ten grondslag. In deze nota van het college staan de type bezuinigingsmaatregelen (zoals lucht uit de begroting en verhogen van inkomsten), zes criteria waaraan de maatregelen zijn getoetst (zoals het ontzien van kwetsbare groepen) en voorstellen voor concrete maatregelen (inclusief ook een motivatie van voorstellen waarvoor niet is gekozen). Zodoende is navolgbaar waarom welke maatregelen worden toegepast. Specifiek voor de Wmo dreigt een te hoog budgetbeslag door te ruime voorwaarden.

8.2.1 Concrete maatregelen

Voorstellen voor bezuinigingen, die raken aan de Wmo en het domein “Meedoen makkelijker maken”, zijn:

- Sluiten van de servicepunten Rijnsburg en Valkenburg;
- Herindicatie huishoudelijke hulp;
- Algemeen gebruikelijk verklaren kleine woningaanpassingen;
- Zorgmarkt openstellen voor schoonmaakbedrijven;
- Verlagen van budget voor inrichten van woonservicezones;
- Uitbreiden eigen bijdrage voorzieningen Wmo;
- Verhoging vergoeding eigen bijdrage belbus;
- Invoeren collectief vervoerssysteem Wmo;
- Regionaal samenvoegen mantelzorg en thuishulp Valent;
- Samenvoegen SWOK (ouderenwerk), Factor W(elzijn)²² en steunpunt Medelanders. Voor deze fusie geldt een taakstelling van circa € 200.000.

22 Factor W verzorgt niet alleen werkzaamheden in Katwijk maar ook voor een klein deel in Sassenheim (gemeente Teylingen).

De maatregelen kennen een verschillend tijdpad. Per 1 januari 2012 is voor een aantal voorzieningen de eigen bijdrage ingevoerd, zijn meer voorzieningen als ‘algemeen gebruikelijk’ aangemerkt en is een scherpere uitvoering van herindicaties ingevoerd.

8.2.2 *Proces van besluitvorming*

Aan de besluitvorming in de raad over het ombuigingspakket is een interactief traject vooraf gegaan. Het college stelde in 2011 de nota ‘Scherp aan de wind’ op. Deze nota is in twee commissieronden besproken in de gemeenteraad. Ook heeft een inspraakprocedure plaatsgehad en is een openbare informatieavond gehouden. De resultaten van zowel de inspraak als de bijeenkomst, zijn meegenomen in de tweede commissieronde. Zodoende konden raadsleden de reacties uit de samenleving meewegen in de oordeelsvorming. Hierna heeft besluitvorming plaatsgevonden bij de Kadernota 2012.

8.2.3 *Financieel effect transities*

De transities van de jeugdzorg en de AWBZ en de introductie van de Wet werken naar vermogen, gelden niet specifiek als Wmo-onderwerpen maar hebben hiermee wel degelijk een relatie. Het (financieel) effect van de transities is ongewis. Het zijn ingewikkelde opgaven voor gemeenten, niet in de geringste mate omdat hiermee bezuinigingen gepaard gaan van Rijkswege. Bovendien komt er extra beleidsruimte vrij op lokaal niveau. De invulling hiervan kan leiden tot votering van extra budget.

8.3 TUSSENCONCLUSIE

De rekenkamercommissie oordeelt dat de gemeente Katwijk een goed beeld heeft geschetst van de benodigde bezuinigingen en de consequenties hiervan voor de Wmo. De gemeente Katwijk heeft een zorgvuldig traject doorlopen om de vastgestelde bezuinigingsopgave te realiseren. De maatregelen met een relatie tot de Wmo zijn duidelijk benoemd en beargumenteerd. De raad is in het traject voldoende geïnformeerd. De rekenkamercommissie oordeelt dan ook dat er voldoende waarborgen waren voor een goede besluitvorming door de raad over de ombuigingen op het brede terrein van de Wmo.

9

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

9.1 CONCLUSIES

De rekenkamercommissie trekt uit de beantwoording van de deelvragen in de hoofdstukken 2 tot en met 8 de volgende conclusies:

1. De beleids- en uitvoeringskaders zijn voldoende onderbouwd. Dat blijkt uit de uitgebreide wijze waarop de lokale situatie in kaart is gebracht.
2. Een goede controle op de uitwerking van het Wmo-beleid is onvoldoende mogelijk. Verklaringen hiervoor zijn dat het Wmo-beleidsplan en **deelnootities en uitvoeringsprogramma's niet goed op elkaar aansluiten en** het beleid onvoldoende duidelijk is vertaald in gewenste effecten, doelen en tijdsplanning.
3. De gemeente beschikt over voldoende instrumenten om het Wmo-beleid te monitoren en te sturen (bijvoorbeeld aan de hand van jaarlijkse benchmarks). Deze sluiten echter niet naadloos aan bij het beleid, waardoor het zicht ontbreekt op de samenhang van uitgangspunten, effecten, doelen, maatregelen, tijdsplanning en inzet van middelen. De gemeente maakt wel nieuwe beleidskeuzes maar stuurt veel minder bij op bestaand beleid op basis van (realisatie)gegevens uit de praktijk.
4. In de interne organisatie van de Wmo binnen de gemeente is aandacht voor de onderlinge afstemming tussen de afdelingen. De nadruk ligt in die afstemming tamelijk eenzijdig op de uitvoering. Voor strategische beleids- en organisatievraagstukken is minder aandacht. Een fusie van de afdelingen betekent niet vanzelfsprekend een verbetering van deze processen, omdat verschillende taken en onderdelen van het werkproces bij verschillende (taak)groepen zijn belegd.

5. De ambities van de gemeente over de invulling van de rol van ketenregisseur zijn hoog maar de ambities worden in de praktijk onvoldoende waargemaakt. De samenwerking met derden verloopt op het uitvoerende vlak naar behoren maar op het strategische niveau is bij de partners meer behoefte aan overleg.
6. Het is aannemelijk dat de doelen uit het Wmo-beleidsplan voor een belangrijk deel worden bereikt als gevolg van gemeentelijk handelen. Diverse randvoorwaarden voor doeltreffend werken zijn op orde (besluiten die ruimhartiger zijn dan in veel andere gemeenten). Partnerorganisaties zijn in meerderheid van mening dat het Wmo-beleid leidt tot een voldoende mate van zelfstandig wonen en participatie.
7. Hoewel aannemelijk valt het doelbereik en de mate waarin dit het gevolg is van gemeentelijk handelen niet te toetsen en te volgen in de tijd. De gemeente beschikt niet over goede indicatoren om doel- en effectbereik te toetsen. Organisaties waarmee de gemeente samenwerkt worden niet bevraagd op doel- en effectbereik.
8. Het financiële overzicht per domein uit het Wmo-beleidsplan 2008-2011 keert niet terug in de Planning & Control-stukken, voortgangsrapportages en evaluatie van het beleidsplan. De raad wordt onvolledig geïnformeerd waardoor de raad het budgetrecht onvoldoende kan uitoefenen.
9. De gemeente Katwijk heeft een goed beeld geschetst van de benodigde bezuinigingen en de consequenties hiervan voor het Wmo-beleid. De gemeente heeft een zorgvuldig besluitvormingstraject doorlopen.

9.2 AANBEVELINGEN

Op basis van de conclusies doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

1. Maak bij de verkenningen van samenwerking tussen de afdelingen Maatschappelijke Zaken en Sociale Zaken een sterkte/zwakte analyse van de huidige manier van afstemming en van de bewaking van de integraliteit van beleid.
2. Verzoek om in collegebesluiten en voorstellen aan de raad duidelijk de relatie aan te geven met de doelstellingen en prestaties uit het Wmo-beleidsplan. Op die manier krijgt het Wmo-beleidsplan een steviger verankering voor de raad dan nu het geval is.
3. Zorg voor een beter afrekenbaar en controleerbaar beleidskader voor de Wmo dan nu het geval is. Maak de doelen en maatregelen zo specifiek mogelijk en voorzie ze waar mogelijk van een afgebakend budget en planning.
4. Zorg voor een betere koppeling in het Wmo-beleidsplan tussen de gewenste effecten, doelen en geplande maatregelen.
5. Vraag het college om de koppeling met het Wmo-beleidsplan uit te werken, zowel beleidsinhoudelijk als financieel. Zorg voor eenduidigheid door een financieel overzicht op te nemen in de voortgangsrapportages en Planning – en Controlstukken dat correspondeert met de meerjarenbegroting uit het Wmo-beleidsplan.
6. Besteed in de afspraken met externe organisaties (in een subsidiebeschikking, convenant of raamovereenkomst) meer aandacht aan een consistente en navolgbare vertaling van de gewenste effecten, nastrevenswaardige doelen, bijbehorende prestatie-indicatoren en klanttevredenheidsbeoordeling.

7. Laat externe organisaties verantwoording afleggen over hun bijdrage aan de realisatie van het gemeentelijk Wmo-beleid.
8. Overweeg om in het veilingssysteem voor aanbidding van huishoudelijke zorg de betrokkenheid bij het Wmo-beleid en de uitvoering hiervan te incorporeren (bijvoorbeeld door aanbieders te vragen naar hun voorgenomen bijdrage aan de Wmo-beleidsdoelen in Katwijk).
9. Richt een Wmo-platform op waarin zowel professionele als maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd met als doel om ideeën en voorstellen op een strategisch beleidsniveau uit te wisselen én om over doelbereik te spreken.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1. LIJST VAN GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Type document	Naam document	Datum
Brede structuurvisie	Diverse documenten (visieboek, visie en onderbouwing over hoofdstuk 7 Zorg en Welzijn, uitvoeringsplan)	april 2007 en december 2009
Lokale probleemanalyse ter voorbereiding op invoering Wmo	Stukken behorende bij behandeling Beleidsplan Wmo 2008-2011 (met name aanvullende kaders van politieke partijen)	april 2006
	Presentatie Wmo	09-05-2006
	Procedurevoorstel invoering Wmo	28-03-2006
	Notitie tijdpad invoering Wmo	01-06-2006
	Startnotitie Europese aanbesteding Wmo	23-05-2006
	Europese aanbesteding Wmo	23-05-2006
Wmo-beleidsplan 2008-2011 en concept 2012-2015	Beleidsplan WMO 2008-2011	31-01-2008
	Startnotitie Wmo-beleidsplan 2012-2015	20-04-2011
	Kaderstelling Wmo-beleidsplan 2012-2015	27-10-2011
Verordeningen Wmo	Verordening WMO	07-09-2006
	Wijziging verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning	01-02-2007
	Wijziging verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning	25-09-2008
	Wijziging verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning (inclusief brief van de Wmo-adviesraad van 20-11-2008)	29-01-2009
	Wijziging Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning	29-10-2009
	Besluit maatschappelijke ondersteuning 2008	15-01-2008
Programmabegrotingen 2008-2011	Programmabegroting 2008	08-11-2007
	Programmabegroting 2009	06-11-2008

	Programmabegroting 2010	05-11-2009
	Programmabegroting 2010 (bijlagenboek)	05-11-2009
	Programmabegroting 2011	04-11-2010
Bestuursrapportages 2008-2011	Bestuursrapportage najaar 2008	14-10-2008
	Bestuursrapportage 2009	29-09-2009
	Bestuursrapportage 2010	28-09-2010
	Bestuursrapportage najaar 2011	15-11-2011
Deelnota's	Wmo en overgangsrecht Wvg	30-10-2007
	Hoogte vervoerskosten eigen auto 2008	08-04-2008
	Hulp bij het huishouden: aanbestedingsvarianten	15-04-2008
	Hulp bij het huishouden: start	10-06-2008
	aanbestedingsprocedure	
	Aanbesteding hulp bij het huishouden	26-08-2008
	Collectief vraagafhankelijk vervoer (inclusief Brief Wmo-adviesraad)	10-02-2009
	Beëindiging project Wmo	11-11-2008
	Notitie aanvullende Wmo maatregelen t.g.v. AWBZ wijzigingen	16-11-2010
Stukken van Wmo-raad	In totaal 62 documenten (brieven, adviezen en reacties)	maart 2007 – januari 2012
Jaarrekeningen	Jaarstukken 2008	28-05-2009
	Jaarstukken 2009	03-06-2010
	Jaarstukken 2010	01-06-2011
Voortgangsrapportages Wmo	Voortgangsrapportage Wmo 2008-2011 (2008)	06-01-2009
	Voortgangsrapportage Wmo-beleidsplan 2008-2011 (2009)	08-12-2009
	Voortgangsrapportage Wmo 2008-2011 (2010)	30-11-2010
	Evaluatie Zorgloket Wmo 2007	04-03-2008

Cliënttevredenheidsonderzoeken, Wmo-benchmark/monitor, leefbaarheidsmonitor, andere tevredenheidsonderzoeken voor prestatievelen 3,5 en 6	Tevredenheidsonderzoek cliënten Wmo	08-04-2008
	Basisbenchmark 2008	24-03-2009
	Wmo-benchmark 2008	02-06-2009
	Prestatiegegevens Wmo 2008	11-08-2009
	Wmo-benchmark 2010	26-10-2010
Overig	Twee presentaties aan de raad (over de Zorgveiling inzake aanbesteding hulp bij het huishouden en over De Kanteling)	juli 2008 en sept. 2011
	Overeenkomsten met externe partners, subsidiedocumenten en jaarverslagen van partners	

BIJLAGE 2. LIJST VAN INTERVIEWS EN RESPONDENTEN

Datum interview	Naam / deelnemers	Functie
8 februari 2012 (startgesprek)	De heer E. Stolk Mevrouw A. van Oost	Gemeentesecretaris Beleidsmedewerker Welzijn en aandacht- functionaris Wmo (afdeling Maatschappelijke Zaken)
5 maart 2012	De heer A. Guijt	Financieel adviseur (afdeling Bedrijfsvoering)
5 maart 2012	De heer R. van Hest	Senior beleidsmedewerker (afdeling Sociale Zaken)
6 maart 2012	De heer P. van Lith	Voormalig hoofd Maatschappelijke Zaken, thans projectleider Maatschappelijke vraagstukken
6 maart 2012	Mevrouw C. Gillissen	Voormalig hoofd Sociale Zaken, thans hoofd afdeling Publiekszaken (w.o. het Zorgloket)
12 maart 2012	Mevrouw H. van der Veer Mevrouw J. van der Weij De heer E. van der Horst De heer A. van Galen Mevrouw S. Kom	Teamleider Zorg (afdeling Sociale Zaken) Medewerker Zorgloket (afdeling Publiekszaken) Medewerker Zorgloket (afdeling Publiekszaken) Kwaliteitsmedewerker (afdeling Sociale Zaken) Wmo-consulent (afdeling Sociale Zaken)
12 maart 2012	Mevrouw A. van Oost	Beleidsmedewerker Welzijn en aandacht- functionaris Wmo (afdeling Maatschappelijke Zaken)
14 maart 2012	De heer E. Eekma De heer L. Tonino	Wmo-adviesraad

De rekenkamercommissie heeft in maart een enquête uitgezet onder bijna 30 organisaties uit het krachtenveld van de Wmo in Katwijk. De enquête is door 48% van de respondenten volledig ingevuld. Deze respons is laag maar niet uitzonderlijk laag (afgemeten naar vergelijkbare enquêtes). De respons is goed verdeeld over typen organisaties (welzijnsorganisaties, belangenbehartigers, thuiszorgaanbieders, leveranciers van hulpmiddelen, vervoerders en woningbouwvereniging) maar laat wel een vertekening zien doordat vooral personen met een leidinggevende functie hebben gereageerd. 38% van de organisaties werkt met vrijwilligers en 59% van de organisaties heeft meer dan 100 betaalde medewerkers.

Op 12 april 2012 nodigde de rekenkamercommissie diverse externe partners van de gemeente Katwijk uit voor een groepsbijeenkomst over de Wmo in Katwijk. De volgende personen/organisaties namen deel aan dit gesprek:

Naam deelnemer	Functie	Organisatie
De heer Herbrink	Directeur-bestuurder	Stichting DSV verzorgd leven
Mevrouw Janson	Manager thuisbegeleiding	WMV Zorggroep
Mevrouw De Groot	Rayon manager	TSN Thuiszorg
Mevrouw Van Veen	Manager Woondiensten	Dunavie (woningcorporatie)
Mevrouw Van Krevel	Medewerker afdeling Vrije tijd & Vrijwilligers	Stichting Het Raamwerk
Mevrouw Gamri	Regio-directeur	Allerzorg, thuiszorgorganisatie
Mevrouw Agterof	Teammanager	Kwadraad, maatschappelijke dienstverlening
De heer Van Brederode	Directeur	Van Brederode (adviesbureau voor toegang tot zorg en ondersteuning)
Mevrouw James	Regiomanager	Axxicom Thuishulp
De heer De Jong	Directeur	De Jong's Taxicentrale
De heer Nieuwland	Directeur	Stichting Welzijn Ouderen Katwijk
Mevrouw Van Duijn	Stafmedewerker	Stichting Factor W(elzijn) Katwijk
Mevrouw De Vreugd	Zorgcoördinator	TSN thuiszorgservice
De heer Theijsse	Operationeel manager	Axxicom Thuishulp
Mevrouw De Jong	Teammanager	Curadomi (onderdeel van Lelie zorggroep voor zorg op christelijke grondslag)
De heer Van Baalen	Manager zorg	Curadomi & Agathos & Driehoek (onderdelen van Lelie zorggroep)

BIJLAGE 3. TOETSINGSKADER

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een toetsingskader. Hierin zijn de zeven deelvragen (in blauw gearceerd) gekoppeld aan normen (in het wit). Het toetsingskader luidt als volgt:

1. Voldoen de beleids- en uitvoeringskaders voor wat betreft het domein “Meedoen makkelijker maken” aan de eisen voor een adequate sturing?
Onderbouwing beleid- en uitvoeringskaders <ul style="list-style-type: none">• Aan de visie, uitgangspunten en doelen die de gemeente heeft geformuleerd voor de Wmo ligt een analyse van de lokale situatie ten grondslag.• Op basis van de analyse van de lokale situatie heeft de gemeente zicht op verschillende doelgroepen van het Wmo-beleid binnen het domein “Meedoen makkelijker maken”.• Bij de formulering van beleid voor de Wmo zijn belanghebbenden (Wmo-adviesraad, maatschappelijke organisaties, professionele instellingen, etc.) betrokken.• De gemeenteraad is door het college van B&W in de gelegenheid gesteld zich uit te spreken over zijn visie op de invoering van de Wmo.• Visie, uitgangspunten en doelen zijn voorzien van duidelijke argumentatie, gekoppeld aan lokale probleemanalyse en input van stakeholders.
Opbouw beleid- en uitvoeringskaders <ul style="list-style-type: none">• De verschillende beleidsstukken voor de Wmo verhouden zich logisch tot elkaar, in die zin dat zij consistent zijn.• Doelen zijn in termen van maatschappelijk effect geformuleerd.• Uitgangspunten en doelen voor de Wmo zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.
2. In welke mate wordt door de gemeente gemonitord en gestuurd op de effecten van het beleid en de resultaten van de uitvoering van het beleid voor wat betreft het domein “Meedoen makkelijker maken”?
Monitorings- en evaluatie instrumenten <ul style="list-style-type: none">• De gemeente heeft sturingsmethodieken ontwikkeld om het doelbereik in het domein “Meedoen makkelijker maken” bij te houden.
Sturing college / gemeentelijke organisatie <ul style="list-style-type: none">• Het college en de gemeentelijke organisatie monitoren en toetsen of (maatschappelijke) doelen worden gerealiseerd.

- Op basis van deze informatie zijn het college en de gemeentelijke organisatie in staat om de uitvoering van het Wmo-beleid binnen het domein “Meedoen makkelijker maken” bij te sturen.

Sturing raad

- Verantwoordingsinformatie biedt inzicht in gerealiseerde doelen in termen van maatschappelijk effect.
- Verantwoordingsinformatie aan de raad sluit aan op de geformuleerde doelen.
- Op basis van de verantwoordingsinformatie is de raad in staat om het Wmo-beleid (tussentijds) bij te sturen

3. Voldoen de wijze waarop de organisatie is ingericht en de onderlinge samenwerking tussen afdelingen, aan de voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het domein “Meedoen makkelijker maken”?

Inrichting organisatie

- Er is sprake van een duidelijke rol- en taakverdeling tussen de afdelingen in de gemeentelijke organisatie voor wat betreft de uitvoering van het domein “Meedoen makkelijker maken”.

Afstemming en bewaking integraliteit

- Afdelingen die betrokken zijn bij de uitvoering van het domein “Meedoen makkelijker maken” dragen zorg voor een goede afstemming en bewaken de integraliteit van het beleid.
- Er is sprake van een goed en samenhangend aanbod van algemene en individuele voorzieningen in het domein “Meedoen makkelijker maken”.

4. Voldoet de wijze waarop de gemeente haar rol vervult als ketenregisseur en de samenwerking met derden, aan de voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het domein “Meedoen makkelijker maken”?

Regie

- De gemeente beschikt over een visie op regie en samenwerking met de (keten)partners in het algemeen en de Wmo in het bijzonder.
- De visie op regie en samenwerking is uitgewerkt in concrete afspraken tussen de gemeente en (keten)partners over de taak- en rolverdeling bij de uitvoering van de Wmo.
- De gemeente controleert of uitvoerenden zich aan de afspraken houden.

Samenhang met beleid

- In de uitvoering (door de gemeente en door externe partijen) wordt het bereik van de geformuleerde doelen geborgd;
- er zijn prestatieafspraken (met externe partijen) waarin naar de gemeentelijke doelstellingen wordt verwezen;
- er vindt periodieke afstemming plaats binnen de gemeente en met de externe partijen over de realisatie van doelen.
- De gemeente is op basis van het bovenstaande in staat om tussentijds bij te sturen

5. Hoe laat de mate waarin doelstellingen van beleid en de resultaten van de uitvoering voor wat betreft het domein “Meedoen makkelijker maken” bereikt zijn, zich verklaren?

Doelrealisatie

- De doelen die de raad voor het domein “Meedoen makkelijker maken” heeft geselecteerd, worden gerealiseerd via gerichte maatregelen.

6. Is de raad als houder van het budgetrecht op een goede manier inzicht verschaft in de financiële voorwaarden en kaders om goed afgewogen te komen tot een autorisatie van de middelen?

Inzicht en overzicht in financiële kaders

- De gemeente heeft zicht op de financiële randvoorwaarden voor de uitvoering van het domein “Meedoen makkelijker maken”.
- De raad ontvangt informatie over de financiële kaders van de Wmo ten tijde van besluitvorming over het Wmo-beleid.

7. Waaruit bestaat de toenemende financiële druk op de Wmo in Katwijk en in hoeverre zijn er waarborgen opgenomen in de financiële voorwaarden en kaders van de Wmo in Katwijk voor een goede besluitvorming over mogelijke ombuigingen?

Inzicht in bezuinigingsopgave

- De gemeente heeft zicht op de (meerjarige) bezuinigingsopgave voor de Wmo.
- Bij de analyse van de bezuinigingsopgave zijn nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de Wmo, zoals de jeugdzorg, overheveling van taken vanuit de AWBZ en de Wet werken naar vermogen meegenomen.

Aanpak bezuinigingsopgave

- De bezuinigingsopgave is verwerkt in concrete ombuigingsmaatregelen, waarbij duidelijk is hoe de implementatie van de maatregelen zich verhoudt tot de uitvoering van het staande beleid.
- De raad is geïnformeerd over de bezuinigingsopgave en de (financiële) consequenties hiervan voor het Wmo-beleid.

**BIJLAGE 4. REACTIE VAN HET COLLEGE IN HET KADER
VAN HET BESTUURLIJK WEDERHOOR**

Postbus 589 - 2220 AN Katwijk

Rekenkamercommissie Katwijk
J. van Wijk
postbus 589
2220 AN Katwijk

Contactpersoon
Mevrouw A. van Oost
Afdeling Maatschappelijke zaken
Te bereiken op
071-4065617
a.vanoost@katwijk.nl
Burgerservicenummer

Katwijk, 25 september 2012

Zaaknummer
2012-12388 met 1 bijlage(n)

zienswijze B & W op het rapport Wmo van de rekenkamercommissie

Uw Referentie Verzenddatum

26 SEP 2012

Geachte heer van Wijk,

Het rapport van de rekenkamercommissie over de uitvoering van het domein "Meedoen makkelijker maken" uit het Wmo beleidsplan 2008-2012 is besproken in onze vergadering van 25 september jl. In bijgaande notitie treft u onze reactie op de conclusies en aanbevelingen in uw eindrapport.

Hoogachtend,
BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN KATWIJK,
de secretaris, de burgemeester,


drs. E. Stolk


drs. J. Wienen

Onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de Uitvoering van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (domein 4) en de zienswijze van het College van B en W hierop

Inleidend

Ondersteund door onderzoeksbureau Necker van Naem heeft de rekenkamercommissie een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van het domein "Meedoen makkelijker maken" uit het Wmo beleidsplan 2008-2012.

Het rapport van bevindingen is in het kader van ambtelijk wederhoor aan de organisatie voorgelegd om overeenstemming te krijgen over de geconstateerde feiten. De ambtelijke reacties zijn vervolgens verwerkt in het rapport. Daarna heeft de rekenkamercommissie het rapport voorzien van conclusies en aanbevelingen.

In het vervolg van deze notitie treft u de vraagstelling van het onderzoek en de op grond hiervan geformuleerde conclusie en aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Cursief treft u de reactie van het College op de bevindingen.

Vraagstelling van het onderzoek

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd: "Heeft de gemeente Katwijk op een doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering gegeven aan het beleid voor de uitvoering van het domein "meedoen makkelijker maken" uit het Wmo beleidsplan 2008-2011?"

Deze centrale vraagstelling is uitgewerkt in de volgende zeven deelvragen:

- 1 Voldoen de beleids- en uitvoeringskaders voor wat betreft het domein "meedoen makkelijker maken" aan de eisen voor een adequate sturing?
- 2 In welke mate wordt door de gemeente gemonitord en gestuurd op effecten van het beleid en de resultaten van de uitvoering van het beleid voor wat betreft het domein "meedoen makkelijker maken"?
- 3 Voldoet de wijze waarop de organisatie is ingericht en de onderlinge samenwerking tussen afdelingen aan de voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het domein "meedoen makkelijker maken"?
- 4 Voldoet de wijze waarop de gemeente haar rol vervult als ketenregisseur en de samenwerking met derden aan de voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het domein "meedoen makkelijker maken"?
- 5 Hoe laat de mate waarin doelstellingen van beleid en de resultaten van de uitvoering voor wat betreft het domein "meedoen makkelijker maken" bereikt, zich verklaren?
- 6 Is de raad als houder van het budgetrecht op een goede manier inzicht verschaft in de financiële voorwaarden en kaders om goed afgewogen te kunnen komen tot een autorisatie van de middelen?
- 7 Waaruit bestaat de toenemende financiële druk op de Wmo in Katwijk en in hoeverre zijn er waarborgen opgenomen in de financiële voorwaarde en kader van de Wmo in Katwijk voor een goede besluitvorming over mogelijke ombuigingen

Algemeen beeld

In zijn algemeenheid bevestigen de resultaten van onderzoek van de rekenkamercommissie het positieve beeld dat er binnen de gemeente bestaat over het Wmo beleid en de uitvoering ervan in Katwijk.

Externe partners zien de gemeente Katwijk overwegend als een betrouwbare, toegankelijke en professionele samenwerkingspartner.

Conclusies n.a.v. de vraagstelling

(zie blz. 63 t/m 66 van het rapport)

Ad 1: beleid- en uitvoeringskaders .

De beleids- en uitvoeringskaders zijn voldoende onderbouwd . Dat blijkt uit de uitgebreide wijze waarop de lokale situatie in kaart is gebracht. De raad is voldoende in staat gesteld haar kader stellende rol bij het opstellen van de beleidsplannen goed te vervullen.

Een goede controle op de uitwerking van het Wmo beleid lijkt onvoldoende mogelijk. Verklaringen hiervoor zijn dat het Wmo beleidsplan en deelnotities en uitvoeringsprogramma's niet goed op elkaar aansluiten en het beleid onvoldoende duidelijk is vertaald in gewenste effecten, doelen en tijdsplanning.

De conclusie van het onderzoek bevestigt ons idee dat de Wmo beleidsplannen op zorgvuldige wijze met gebruikmaking van de kaderstelling door de Raad, tot stand zijn gekomen.

Alhoewel dit niet voor alle domeinen in dezelfde mate geldt, klopt het dat het Wmo beleid niet altijd even duidelijk vertaald is in gewenste effecten, doelen en tijdsplanning waardoor een controle op de uitwerking van het beleid onvoldoende mogelijk is. Om deze reden wordt er, in het kader van de begrotingscyclus, al gewerkt aan een verbetering/herziening van de prestatie indicatoren. Een betere en werkzame formulering zien we als continue punt van aandacht.

Ad 2: monitoring en (bij) sturing.

Katwijk beschikt over voldoende instrumentarium om de uitwerking van het Wmo beleid te monitoren en te sturen (zoals via de jaarlijkse benchmarks), Deze sluiten echter niet naadloos aan bij het beleid waardoor het zicht ontbreekt op de samenhang van uitgangspunten, effecten en doelen , maatregelen , tijdsplanning en inzet van middelen. De gemeente maakt wel nieuwe beleidskeuzes maar stuurt veel minder bij op bestaand beleid op basis van realisatiegegevens uit de praktijk

De benchmarks laten zien dat Katwijk haar Wmo beleid goed op de rails heeft. Het instrumentarium waarmee gemonitord wordt is door de SGBO voor landelijk gebruik ontwikkeld en sluit daardoor niet naadloos aan bij het beleid van Katwijk. Wel geeft het een goed beeld van waar de gemeente, in vergelijking met andere gemeentes, op het gebied van de Wmo staat.

Benchmarks, uitvoeringsproblematiek en signalen van de Wmo raad gaven slechts een enkele keer aanleiding om beleid bij te stellen. Dit is o.a. gebeurd door de vaststelling van deelnota's. Een voorbeeld : in de deelnotitie "aanvullende Wmo maatregelen t.g.v. de AWBZ wijzigingen" wordt geanticipeerd op gevolgen van de AWBZ (pakket)maatregelen en worden aanvullende beleidsmaatregelen vastgesteld.

Ad 3:interne organisatie,

Binnen de gemeente is aandacht is voor onderlinge afstemming. Binnen de afstemming wordt veel nadruk gelegd op praktische afstemming gericht op de uitvoering. Strategisch overleg over beleid en functioneren van de organisatie vindt minder plaats.

Onderlinge afstemming gericht op de praktische uitvoering vinden wij uiterst belangrijk. Hier is dan ook veel aandacht voor. Wij zijn blij dat dit bevestigd wordt door de resultaten van het onderzoek. Ook strategisch overleg over Wmo beleid en onderdelen hiervan vinden wij belangrijk. Naar onze mening gebeurt dit, zeker bij de totstandkoming van nieuw beleid, voldoende. Ook het nieuwe Wmo beleidsplan 2012-2015 is in overleg met de betrokken afdelingen tot stand gekomen. Door samenvoeging van de verschillende beleidsfuncties en uitvoerende functies in een afdeling per 1

januari zal zowel strategische afstemming als afstemming van uitvoering beter gewaarborgd zijn. In het kader van de komende samenvoeging van de afdelingen Sociale Zaken en Maatschappelijke Zaken (Sociaal Maatschappelijk Domein) is dit een belangrijk aandachtspunt wat verder uitgewerkt dient te worden.

Ad 4: externe oriëntatie van de gemeente

De ambities van de gemeente t.a.v. de invulling van de rol van regisseur zijn hoog maar worden in de praktijk niet voldoende waargemaakt. De samenwerking met derden verloopt op het uitvoerende vlak naar behoren maar er bestaat behoefte aan meer overleg op strategisch niveau.

Wij zijn blij met de door de partners geuite wens naar meer overleg op strategisch niveau omdat hierin een grote positieve betrokkenheid bij het Wmo beleid tot uiting komt.

De gemeentelijke ambities t.a.v. de invulling van de rol van regisseur zijn (in het beleidsplan 2008-2012) inderdaad hoog. In dit plan wordt aangegeven dat de gemeente haar regietaak vooral ziet op bestuurlijk- en beleidsniveau. Dit betekent dat de regie vooral gelegen is in het scheppen van goede condities voor ketensamenwerking alsmede het activeren en verbinden van de partners op de verschillende niveaus. In Katwijk gebeurt dit o.a. in de vorm van het platform Wonen, Zorg en Welzijn (WZW). Het WZW platform heeft recent een nieuwe opzet en aangepaste doelstellingen gekregen. Een aangepaste convenant is opgesteld en wordt in september door de verschillende partijen ondertekend.

Wij denken dat deze nieuwe insteek van het WZW platform tegemoet komt aan de behoefte aan overleg op strategisch niveau in de samenwerking met derden en tegelijkertijd een betere invulling van de regisseursrol kan betekenen (Zie hiervoor verder aanbeveling 9).

Ad 5: doelbereik

Het is aannemelijk dat de doelen uit het Wmo beleidsplan voor een belangrijk deel worden bereikt als gevolg van gemeentelijk handelen. Diverse randvoorwaarden voor doeltreffend werken zijn op orde. De gemeente heeft aantoonbare besluiten genomen op het terrein van de Wmo die beslist ruimhartiger zijn dan veel andere gemeenten. Partnerorganisaties zijn in meerderheid van mening dat het Wmo beleid in Katwijk leidt tot een voldoende mate van zelfstandig wonen en participatie.

Wij gaan er zeker van uit dat de doelen uit het Wmo beleidsplan bereikt worden t.g.v. gemeentelijk handelen en worden hierin bevestigd door hetgeen de partnerorganisaties hierover gezegd hebben.

Ad 6: budgetrecht van de Raad

Hoewel aannemelijk valt het doelbereik en de mate waarin dit het gevolg is van gemeentelijk handelen niet te toetsen en te volgen in de tijd. De gemeente beschikt niet over goede indicatoren om doel- en effectbereik te toetsen. Organisaties waarmee de gemeente samenwerkt worden niet bevraagd op doel- en effectbereik.

Het financiële overzicht per domein uit het Wmo beleidsplan 2008-2011 keert niet terug in de Planning & Control stukken, voortgangsrapportages en evaluatie van het beleidsplan. De Raad wordt onvoldedig geïnformeerd waardoor de Raad het budgetrecht onvoldoende kan uitoefenen.

M.b.t. de voortgangsrapportages Wmo beleidsplan is er destijds voor gekozen deze alleen op inhoud te verstrekken. M.b.t. financiële verantwoording /rapportage is er voor gekozen om deze via de reguliere P & C cyclus te laten lopen. Het werd als dubbelop beschouwd om en in de P&C cyclus en in afzonderlijke Wmo documenten financiële overzichten te verwerken. De achterliggende redenering: in de reguliere begrotingscyclus wordt het Wmo beleid ondergebracht binnen de daarvoor wettelijk voorgeschreven begrotingsproducten.

We kunnen ons echter vinden in de conclusie van de rekenkamercommissie en gaan ervan uit dat een aansluiting tussen de Wmo financiën in de verschillende hiervoor relevante onderdelen van de P en C cyclus en de financiële overzichten per domein in het Wmo beleidsplan wenselijk is.

Ad 7: financiële druk op de Wmo

De gemeente heeft een goed beeld geschetst van de benodigde bezuinigingen en de consequenties hiervan voor de Wmo. De maatregelen met een relatie tot de Wmo zijn duidelijk benoemd en beargumenteerd. De Raad is in het traject voldoende geïnformeerd.

Wij zijn blij dat de rekenkamercommissie bevestigt dat er een goed besluitvormings traject is doorlopen in het kader van Scherp aan de Wind m.b.t. de Wmo

Aanbevelingen voortkomend uit het onderzoek

- 1 Maak bij de verkenningen van samenwerking tussen de afdelingen Maatschappelijke Zaken en Sociale Zaken een sterkte /zwakteanalyse van de huidige manier van afstemming en van de bewaking van de integraliteit van beleid.
In feite is er al gevolg gegeven aan deze aanbeveling. In het kader van samenwerking Maatschappelijke Zaken en Sociale Zaken (Sociaal Maatschappelijk domein) zijn er SWOT analyses gemaakt. O.a. op grond van deze analyses is er een organisatieplan bedacht waarin het beleid van de twee afdelingen in één team samengevoegd en ondergebracht wordt. Wij gaan ervan uit dat dit ten goede komt aan de afstemming en de integraliteit van het beleid.
- 2 Verzoek om in collegebesluiten en voorstellen aan de Raad duidelijk de relatie aan te geven met de doelstellingen en prestaties uit het Wmo beleidsplan. Op die manier krijgt het Wmo beleidsplan een steviger verankering voor de Raad dan nu het geval is.
Deze aanbeveling nemen we over. In de verdere uitwerking(uitvoeringsplannen en uitwerkingsnotities) van het Wmo beleidsplan 2012-2015 geven we expliciet aan welke Wmo doelstellingen en prestaties uit het Wmo beleidsplan er mee gerealiseerd moeten worden.
- 3 Zorg voor een beter afrekenbaar en controleerbaar beleidskader voor de Wmo dan nu het geval is. Maak de doelen en maatregelen zo specifiek mogelijk en voorziet ze waar mogelijk van een afgebakend budget en planning.
Deze aanbeveling nemen we over. In de uitwerking van het beleidsplan 2012-2015 maken we de doelen en maatregelen zo specifiek mogelijk en voorzien we ze (waar mogelijk) van een budget en een planning.
- 4 Zorg voor een betere koppeling in het Wmo beleidsplan tussen de gewenste effecten, doelen en geplande maatregelen.
Deze aanbeveling heeft een directe relatie met de 3^e aanbeveling (zie hierboven). Aangezien het nieuwe Wmo beleidsplan 2012-2015 in februari 2012 vastgesteld is het niet meer mogelijk deze koppeling te verbeteren. Wel gaan we deze koppeling in de uitwerkingsnotities van dit Wmo plan verbeteren.
- 5 Vraag het college om de koppeling met het Wmo beleidsplan uit te werken zowel beleidsinhoudelijk als financieel. Zorg voor eenduidigheid door een financieel overzicht op te nemen in de voortgangsrapportages en Planning & Control-stukken dat correspondeert met de meerjarenbegroting uit het Wmo- beleidsplan.
We nemen de aanbeveling over en zorgen ervoor dat de financiële overzichten in het Wmo beleidsplan en de relevante P&C stukken op elkaar aansluiten.
- 6 Besteed in de afspraken met externe organisaties (in een subsidiebeschikking, convenant of raamovereenkomst) meer aandacht aan een consistente en navolgbare vertaling van de gewenste effecten, nastrevenswaardige doelen, bijbehorende prestatie-indicatoren en klanttevredenheidsbeoordeling.
Met de uitwerking van deze aanbeveling is in 2011 een start gemaakt door een verbeteringslag aan te brengen in het subsidiebeleid. Zo zijn de kaders van het subsidiebeleid 2012-2015 herzien en is de subsidieverordening aangepast. Dit heeft gevolgen voor de afspraken die er

met externe organisaties worden gemaakt (in een subsidiebeschikking) over de wijze waarop de instelling d.m.v. het aanbod een bijdrage levert aan de realisatie van de Wmo doelstellingen.

Daarnaast is het BCF traject (Beleidsgestuurde Contract Financiering) gestart. Begonnen is met Factor W. Factor W is in een fusieproces samen met SWOK en Steunpunt Medelanders om te komen tot één sterke welzijnsorganisatie.

Ook deze laatste twee organisaties krijgen BCF opdrachten in de loop van 2013. In de BCF opdrachtgeving/offertes wordt veel aandacht besteed aan de prestatie indicatoren gekoppeld aan de opdrachten. Dit proces wordt verbreed naar andere organisaties die een bijdrage leveren aan de realisatie van het de Wmo beleidsdoelstellingen.

- 7 Laat externe organisaties verantwoording afleggen over hun bijdrage aan de realisatie van het gemeentelijk Wmo beleid.

Zie hierboven

- 8 Overweeg om in het veilingstelsel voor aanbidding van huishoudelijke zorg de betrokkenheid bij het Wmo beleid en de uitvoering hiervan te corporeren (bijvoorbeeld door aanbieders te vragen naar hun voorgenomen bijdrage aan de Wmo beleidsdoelen in Katwijk). *De Hulp bij het Huishouden wordt ingezet om mensen zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen laten wonen en te laten participeren en draagt bij aan het realiseren van deze Wmo doelstelling.*

Daarnaast is in het kader van de aanbesteding en de gunning aandacht besteed aan het "social return" principe. Dit draagt eveneens bij aan de brede doelstellingen van het door ons gedefinieerde Wmo beleid. Het voert ons inziens te ver om nog andere (brede) doelstellingen van het Wmo beleid, die geen directe raakvlakken hebben met de specifieke individuele voorziening, als randvoorwaarden in de aanbesteding en bij de gunning op te nemen.

- 9 Richt een Wmo platform op waarin zowel professionele als maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd met als doel om ideeën en voorstellen op en strategisch beleidsniveau uit te wisselen en om over doelbereik te spreken

Deze aanbeveling komt voort uit de door de Wmo partners geuite wens meer overleg op strategisch beleidsniveau te willen. Deze wens vinden wij erg interessant maar wij willen eerst nagaan of een Wmo platform het juiste antwoord op deze wens is.

Het is niet helemaal duidelijk of de Rekenkamercommissie in deze aanbeveling uitgaat van een Wmo platform dat bestaat uit organisaties werkzaam op domein 4 (het bereik van het onderzoek) of dat het meer gaat om een Wmo platform in brede zin waarin organisaties op alle prestatievelden /domeinen vertegenwoordigd zijn. Wanneer dit laatste wordt bedoeld krijgen we te maken met een heel breed orgaan waarvan het de vraag is of een dergelijk platform niet te groot en breed is om ideeën en voorstellen op strategisch beleidsniveau uit te wisselen en te overleggen.

COLOFON

Uitvoerend onderzoeksbureau
Necker van Naem

Onderzoekers:
drs. J.H.W. (Hans) Oostendorp
drs. B.(Barn) Geurts

Contactpersoon:
Hans Oostendorp
T. 06 33 814 775
E. hans@necker.nl

Kenmerk: RO 12947

