

# ***“Omzien en toezien”***

***Rekenkameronderzoek naar het beleid en de uitvoering van  
de Wmo in de gemeente Ooststellingwerf***

# COLOFON

## Rekenkamercommissie Ooststellingwerf

bestaat uit onafhankelijke leden, die geen binding hebben met het gemeentelijk apparaat. Zij worden ondersteund door een ambtelijk secretaris. De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De rekenkamercommissie wil door middel van haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Ooststellingwerf, aan de transparantie van het gemeentelijk handelen en aan de verstrekking van de publieke verantwoording daarover. De rekenkamercommissie doet dit door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren. De rekenkamercommissie voert het onderzoek zelf uit, veelal ondersteund door externe onderzoekers. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst.

## Samenstelling

Leden	W. Gerner N. Meijer E.S. Rijnders
Voorzitter	N. van Rijn
Ambtelijk secretaris	I. Ruijs

De rekenkamercommissie is bij de uitvoering van het onderzoek naar het beleid en de uitvoering van de Wmo in de gemeente Ooststellingwerf ondersteund door onderzoeksbureau BMC Onderzoek

Onderzoekers	P.J.J. Bremmer M.P.C. van den Burg
--------------	---------------------------------------

## Contact

Post	Postbus 38 8430 AA OOSTERWOLDE
Mail	<a href="mailto:rekenkamercommissie@ooststellingwerf.nl">rekenkamercommissie@ooststellingwerf.nl</a>
Website	<a href="http://www.oosterlingwerf.nl">www.oosterlingwerf.nl</a>

# INHOUD

COLOFON	1
VOORWOORD	3
1. INLEIDING, VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSOPZET	4
1.1 Inleiding en vraagstelling	4
1.2 De Wmo	5
1.3 Onderzoeksopzet	7
2. NORMENKADER	8
2.1 Beleid (onderzoeksvragen 2, 3, 5, 6a)	9
2.2 Middelen (onderzoeksvraag 7a)	11
2.3 Uitvoering (onderzoeksvragen 1, 3, 4)	12
2.4 Resultaten (onderzoeksvragen 6b, 7b)	13
2.5 Evaluatie (onderzoeksvragen 1, 2, 3)	13
3. BEVINDINGEN	15
4. BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN	34
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	43
6. AMBTELIJKE WEDERHOOR	45
NAWOORD	48
BIJLAGEN	51

# **VOORWOORD**

Bij de introductie voor nieuwe raadsleden (9 april 2010) was de rekenkamercommissie ook aanwezig. Naast kennismaking met de raadsleden was dit ook een goede gelegenheid om andere groeperingen in de gemeente te ontmoeten, zoals het burgerpanel en de Wmo-raad. Een vertegenwoordiging uit die laatste groepering maakte de rekenkamercommissie attent op de mogelijke problemen rond de invoering van de Wmo.

Binnen de commissie is een afweging gemaakt of dit een interessant onderwerp van onderzoek zou kunnen zijn, te meer vanwege het feit dat dit onderwerp ook op de groslijst van de commissie staat genoemd. Ter verdere oriëntatie is een uitgebreid gesprek gearrangeerd met de verantwoordelijk beleidsambtenaar en zijn de nodige stukken bestudeerd. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de keuze voor dit onderzoek; een keuze die ook door de verantwoordelijk wethouder positief werd gewaardeerd.

Na een offerte ronde met drie bureaus is gekozen voor samenwerking met BMC. Na een uitgebreide documentenstudie en een reeks (groeps)interviews is het thans voorliggende rapport opgesteld.

In deze moeilijke financiële tijden is het lastig om keuzes te maken op grond van financiële en inhoudelijke argumenten. De rekenkamercommissie is van mening dat met de keuze voor dit onderzoek een goede basis is gelegd voor het nemen van beleidsbeslissingen op het gebied van de Wmo.

Als titel voor dit rapport is gekozen voor “Omzien en toezien”, een parafraze op de titel van het beleidsplan van de gemeente in combinatie met de rol van de gemeenteraad (en die van de rekenkamercommissie).

Nysius van Rijn  
voorzitter

# **1. Inleiding, vraagstelling en onderzoeksopzet**

## **1.1 Inleiding en vraagstelling**

Sinds 2007 zijn gemeenten belast met de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het hoofddoel van deze wet is dat iedereen kan 'mee-doen', wat zich nader vertaalt in het bevorderen van de zelfredzaamheid en participatie, het stimuleren van actief burgerschap en het verbeteren van de sociale samenhang.

Het Wmo-beleid bestaat uit negen prestatievelden. De rekenkamercommissie van de gemeente Ooststellingwerf heeft een onderzoek uitgevoerd naar het beleid en de uitvoering van de Wmo binnen de gemeente.

De doelstelling van het rekenkameronderzoek luidt:

“De rekenkamercommissie Ooststellingwerf wil inzicht verkrijgen in de wijze waarop de Wmo in de gemeente Ooststellingwerf is ingevoerd en wordt uitgevoerd, de betrokkenheid van de gemeenteraad en van de burgers daarbij en de communicatie rond de Wmo”.

Het gaat om de invoering van de Wmo in zijn geheel. Daarbij vormen de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid altijd belangrijke aandachtspunten in het onderzoek van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe is het proces van invoering en implementatie van de Wmo in Ooststellingwerf verlopen?
2. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij de Wmo?
3. Hoe werden en worden burgers bij de Wmo betrokken?
4. Hoe is de uitvoering van de Wmo geregeld?
5. Hoe vindt de beleidsontwikkeling rond de Wmo plaats?

In relatie tot de onderwerpen doelmatigheid en doeltreffendheid zijn de volgende vragen toegevoegd:

6. Hoe doeltreffend is het Wmo-beleid van Ooststellingwerf?
  - a. Wat zijn de beleidsdoelstellingen en beoogde effecten van het Wmo-beleid?
  - b. In hoeverre worden de beleidsdoelstellingen en beoogde effecten gerealiseerd?
7. Hoe doelmatig is het Wmo-beleid van Ooststellingwerf?
  - a. Welke middelen zet de gemeente in, in termen van geld en fte?
  - b. Hoe verhouden zich de resultaten van het Wmo-beleid tot de inzet van middelen?

## 1.2 De Wmo

De Wmo is ingegaan op 1 januari 2007. De welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten en delen van de AWBZ (thuiszorg en sinds 2010 de functie ondersteunende begeleiding) zijn opgegaan in de Wmo.

Het doel van de Wmo is 'meedoen' (maatschappelijke participatie). Bij maatschappelijke participatie gaat het om deelname aan het maatschappelijk verkeer, waarmee de omgang met personen en instanties buiten het directe eigen leefverband bedoeld wordt.

Daarnaast staan in de Wmo de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers centraal. Onder zelfredzaamheid wordt verstaan: 'het lichamelijke, verstandelijke, geestelijke en financiële vermogen om zelf voorzieningen te treffen om deelname aan het maatschappelijk verkeer mogelijk te maken'.

De Wmo:

1. regelt ondersteuning in het dagelijks leven (bijvoorbeeld een rolstoel, woningaanpassing, vervoer, hulp bij het huishouden).
2. ondersteuning van mensen die zich inzetten voor hun medemens of buurt (bijvoorbeeld ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers).
3. stimuleert onderlinge betrokkenheid in buurten en wijken (sport, buurtwerk).
4. regelt ondersteuning om te voorkomen dat mensen zwaardere hulp nodig hebben (bijvoorbeeld door het bieden van opvoedondersteuning en door ouderen te begeleiden).
5. regelt maatschappelijke opvang, hulp aan zorgwekkende zorgmijders en verslavingszorg.

De Wmo is er voor iedereen. Dus voor gezonde mensen, maar ook voor mensen met beperkingen door ouderdom of handicap, mensen met een chronisch psychisch probleem, een psychosociaal probleem en ouders en kinderen met opvoedproblemen.

De bouwstenen van de Wmo zijn verdeeld in negen prestatievelden. De prestatievelden zijn als volgt:

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

De Wmo is een kaderwet. Dit betekent dat gemeenten beleidsvrijheid hebben bij het invullen van de negen prestatievelden.

Voor mensen met beperkingen geldt het compensatiebeginsel.

De gemeente treft voorzieningen die de persoon met beperkingen in staat stellen:

- een huishouden te voeren;
- zich te verplaatsen in en om de woning;
- zich lokaal te verplaatsen;
- medemensen te ontmoeten.

Het compensatiebeginsel richt zich op zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij het invullen van de compensatieplicht. Zij kunnen dit onder andere doen door het ondersteunen van vrijwilligerswerk en mantelzorg, het verlenen van informatie en advies, opvoedondersteuning, Wmo hulpmiddelen en met het aanbieden van huishoudelijke hulp.

In de Wmo zijn vier procesverplichtingen opgenomen voor gemeenten:

1. De verplichting burgers en betrokken organisaties een rol te geven bij de totstandkoming van het beleid.
2. Gemeente moet eens in de vier jaar een "richtinggevend plan" (beleidsplan) opstellen en hierover vooraf advies vragen aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties aan de vraagkant.
3. Het vaststellen van een verordening waarin is geregeld hoe de gemeente omgaat met de individueel te verstrekken voorzieningen voor mensen met een beperking of probleem. In de verordening is onder andere beschreven hoe de toegang is geregeld, hoe de keuzevrijheid van burgers wordt vormgegeven (keuze tussen een voorziening in natura en een persoonsgebonden budget) en de wijze van het heffen van eigen bijdragen.
4. Een verantwoordingsverplichting naar burgers over de prestaties en over de tevredenheid.

### 1.3 Onderzoeksopzet

Als basis voor het onderzoek is een 'normenkader' geformuleerd op basis van de onderzoeksvragen. Deze normen (of hypothesen) zijn getoetst aan de praktijk. De bevindingen van deze toetsing vormen de antwoorden op de onderzoeksvragen.

Het onderzoek is in de volgende stappen uitgevoerd:

1. Documentenstudie.
2. Groepsinterviews met:
  - de betrokken beleidsmedewerkers;
  - de leden van de Wmo-raad;
  - een delegatie van de gemeenteraad.
3. Een interview met de verantwoordelijk wethouder.

De resultaten zijn vervolgens verwerkt in een (concept-)rapportage met conclusies die is besproken met de rekenkamercommissie.

Van alle interviews zijn verslagen gemaakt die ter fiattering zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. De verslagen zijn anoniem gebruikt voor de rapportage. Enkele betrokkenen die tijdens de groepsinterviews verhinderd waren hebben – met instemming van de overige deelnemers aan het groepsinterview – de gelegenheid gekregen om aan de hand van het verslag met vragen en antwoorden alsnog een inbreng te leveren.

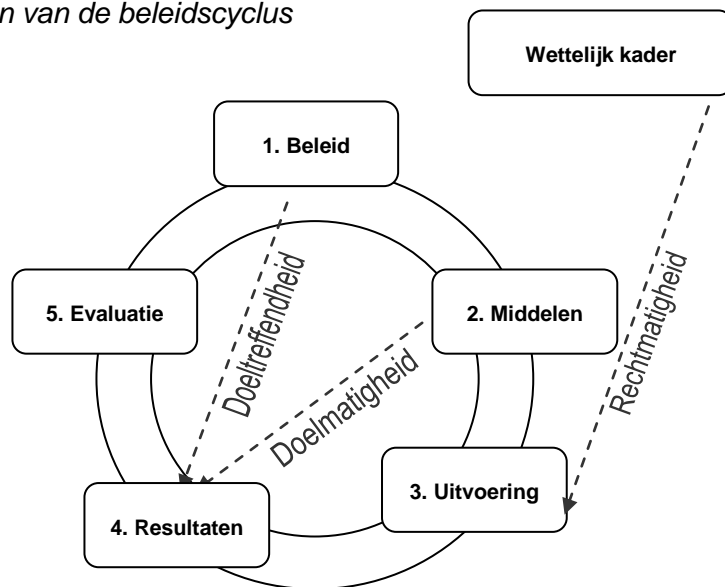
In de bijlagen is een overzicht opgenomen van de gebruikte documenten en van de geïnterviewde personen.



## 2. Normenkader

Bij de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van een normenkader, waarbij aansluiting is gezocht bij de beleidscyclus. Een goed functionerende, zich telkens herhalende beleidscyclus is van groot belang voor een goed gemeentelijk Wmo-beleid.

*Figuur: De fasen van de beleidscyclus*



In de beleidscyclus onderscheiden we vijf fasen: beleid, middelen (financiën en fte), uitvoering, resultaten en evaluatie. Alle fasen komen in dit onderzoek terug. Opgemerkt wordt dat dit rekenkameronderzoek zelf ook onderdeel vormt van de beleidscyclus. De resultaten van het onderzoek dragen bij aan de evaluatie en kunnen input opleveren voor nieuwe beleidsontwikkeling.

Hieronder beschrijven we het normenkader aan de hand van de fasen in de beleidscyclus. In de volgende paragrafen beschrijven we de vijf fasen. De daarbij behorende normen staan omschreven in de tekstkaders.

## 2.1 Beleid (onderzoeksvragen 2, 3, 5, 6a)

De Wmo is een complexe en omvangrijke wet, die nieuwe taken aan de gemeente toebedeeld heeft, waar ook aanzienlijke budgetten mee gemoeid zijn. Een belangrijke randvoorwaarde voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wet is een helder beleidskader, waarin een visie op de uitvoering van de Wmo is beschreven. In deze visie is minimaal aandacht besteed aan de verschillende aandachtsgebieden van de maatschappelijke ondersteuning en de samenhang ten aanzien van de negen prestatievelden. Daarnaast beschrijven we de wijze waarop burgers, de gemeenteraad en andere maatschappelijke organisaties betrokken worden bij de totstandkoming van het Wmo-beleid.

### 2.1.1 De visie op maatschappelijke ondersteuning

Getoetst wordt of de visie op maatschappelijke ondersteuning voldoet aan de volgende norm:

De visie op maatschappelijke ondersteuning is uitgewerkt aan de hand van vier fundamentele vraagstukken waar de gemeente keuzes in kan maken.

Deze keuzes gaan over de invulling van de gemeentelijke rol als regisseur van de maatschappelijke ondersteuning en hebben vergaande consequenties voor de uiteindelijke inzet van gemeentelijke middelen. De keuzes hebben betrekking op:

*1. De verhouding tussen collectieve voorzieningen en individuele voorzieningen.*  
Hierbij zal onder andere duidelijk moeten worden hoe de gemeente invulling zal geven aan de compensatieplicht en of de gemeente nieuwe en relatief goedkopere collectieve voorzieningen wil uitbreiden/ontwikkelen om gebruik van duurdere individuele voorzieningen te voorkomen/uit te stellen.

*2. De verhouding tussen de eigen verantwoordelijkheid van burgers en die van de gemeente.*

Hierbij zal onder andere duidelijk moeten worden op welke terreinen de gemeente vindt dat burgers zelfredzaam moeten zijn, hoe de gemeente de eigen verantwoordelijkheid van burgers wil stimuleren en op welke terreinen de gemeente zelf verantwoordelijkheid wil nemen.

*3. De verhouding tussen instellingen en de gemeente.*

Hierbij zal onder andere duidelijk moeten worden of en in welke mate de gemeente sturing wil geven aan doelstellingen/prestaties/kwaliteit van instellingen, de onderlinge samenwerking tussen instellingen, het bereiken van (nieuwe) doel-

groepen door de instellingen en de ontwikkeling van meer vraaggericht werken door instellingen.

#### *4. De verhouding tussen instellingen en burgers.*

Hierbij zal onder andere duidelijk moeten worden hoe instellingen geacht worden invulling te geven aan vraaggericht werken en het bevorderen van zelfredzaamheid van burgers.

### **2.1.2 De samenhang in de visie ten aanzien van de prestatievelden**

De Wmo is een complexe en omvangrijke wet, die verschillende specifieke doelgroepen kent en daarnaast nog eens raakvlakken heeft met een groot aantal andere beleidsterreinen. Het risico bestaat dat het overzicht zowel ambtelijk als bestuurlijk verloren gaat. Het is daarom van belang dat in het Wmo-beleidskader op basis van de visie, algemene doelstellingen zijn geformuleerd voor de uitwerking van het totale Wmo-beleid. Door het formuleren van algemene doelen wordt een kader geschapen voor de samenhang in het totale Wmo-beleid. Deze algemene doelen zijn dan richtinggevend voor de doelen van de verschillende prestatievelden. Deze doelen worden vervolgens weer vertaald in activiteiten en prestaties met de daarbij behorende kosten.

Uit de visie moet ook de samenhang tussen de prestatievelden en de afbakening met andere beleidsterreinen duidelijk worden. Dit is van belang zodat het bestuur een keuze kan maken over de inzet van instrumenten waarmee de gemeentelijke Wmo-doelen zo effectief en doelmatig mogelijk bereikt kunnen worden.

Voor de toetsing van de beschrijving van de negen prestatievelden betekent dit dat gebruik gemaakt wordt van de volgende normen:

De algemene visie op de Wmo is vertaald in algemene doelstellingen die het kader vormen voor de doelstellingen per prestatieveld.

Per prestatieveld zijn doelstellingen SMART<sup>1</sup> geformuleerd en is duidelijk wat de kosten en de resultaten van de verschillende activiteiten zijn en in hoeverre deze resultaten een bijdrage leveren aan het bereiken van de Wmo-doelstellingen.

Per prestatieveld is duidelijk in hoeverre er sprake is van samenhang met andere Wmo-prestatievelden en andere gemeentelijke beleidsterreinen die niet behoren tot de Wmo-prestatievelden.

---

<sup>1</sup> Dit begrip wordt op pagina 18 nader uitgelegd.

### 2.1.3 Beleidsontwikkeling

Het relatief 'jonge' Wmo-beleid is landelijk sterk in ontwikkeling. Sinds 2007 zijn bij gemeenten de eerste Wmo beleidsplannen opgesteld die nu, na een aantal jaren uitvoering, toe zijn aan evaluatie en verdere ontwikkeling. Bij beleidsontwikkeling wordt gekeken naar de vooruitgang van en aanpassingen in het Wmo-beleid, aan de praktijk of aan maatschappelijke ontwikkelingen. Zo is bijvoorbeeld sinds de invoering van de Wmo de compensatieplicht geïntroduceerd, waarmee gemeenten de taak hebben gekregen om burgers te ondersteunen bij hun maatschappelijke participatie. Om deze compensatieplicht (beter) uit te voeren moeten gemeenten kantelen: van claim- en aanbodgericht naar vraag- en resultaatgericht werken. In het kader van beleidsontwikkeling wordt getoetst of:

Burgers worden betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijk Wmo-beleid.

Maatschappelijke organisaties worden betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijk Wmo-beleid.

Uit de rapportage door het college aan de gemeenteraad blijkt welke wettelijke, maatschappelijke of andere ontwikkelingen van invloed zijn op het Wmo-beleid en of deze ontwikkelingen aanpassing van Wmo-beleid en/of de uitvoering direct of op termijn noodzakelijk maken.

## 2.2 Middelen (onderzoeksvraag 7a)

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

Het beleidskader wordt getoetst aan de volgende normen:

Er is jaarlijks een overzicht van de totale kosten voor de uitvoering van de Wmo, waarbij een onderverdeling gemaakt is naar specifieke kosten per prestatieveld en algemene kosten.

Er is jaarlijks een actuele beschrijving van de financiële en andere risico's die zich voor kunnen doen bij de uitvoering van de Wmo en de wijze waarop risico's ondervangen zijn of zullen worden.

Over de ontwikkeling van de individuele voorzieningen (onder andere soort aanvraag, aantallen aanvragen, aantallen en soort beëindigingen, doorlooptijden, kosten, klachten) is gelet op risico's en zijn tussentijdse (bijvoorbeeld maandelijks) rapportages beschikbaar.

### **2.3 Uitvoering (onderzoeksvragen 1, 3, 4)**

De hoge kosten en de grote maatschappelijke belangen die met de uitvoering van de Wmo samenhangen, rechtvaardigen een hoog kostenbewustzijn, een systeem van risicoanalyse en beheersingsmaatregelen.

Een goed kader en zicht hebben op de middelen en risico's alleen zijn echter niet voldoende voor een effectieve en efficiënte uitvoering voor de Wmo; daarvoor moet in de uitvoering ook nog een aantal waarborgen getroffen worden.

Allereerst bestuderen we hoe het proces van invoering en implementatie van de Wmo in Ooststellingwerf destijds is verlopen. Het is hierbij van belang dat de nieuwe wettelijke taken door de gemeente zijn opgepakt, waarbij voldaan is aan de procesverplichtingen van de Wmo. Het rechtmatigheidsprincipe vereist daarnaast dat ook de eigen beleidsplannen worden nageleefd. Daarnaast vereist de vraagstelling dat de betrokkenheid van derden en de communicatie rondom de Wmo nader worden bestudeerd.

Het onderstaande normenkader is daarnaast afgeleid van belangrijke interne risico's die zich bij de uitvoering van de Wmo kunnen voordoen zoals: ontbreken van samenhang in doelen en prestaties, de afhankelijkheid van derden en controles bij financieel omvangrijke en/of veelvoorkomende processen, ontbreken van duidelijk vastgelegde verantwoordelijkheden en het ontbreken van essentiële sturingsinformatie.

In het onderzoek wordt getoetst of bij de uitvoering van het beleid in de gemeente Ooststellingwerf voldaan wordt aan de volgende uitgangspunten:

De invoering en uitvoering van de Wmo is conform de wettelijke verplichtingen en conform het eigen beleid.

Burgers worden betrokken bij de Wmo.

De gemeente communiceert actief met burgers en cliënten over de Wmo, in termen die voor hen begrijpelijk zijn. Burgers worden ook actief geholpen om hun weg te vinden in de wereld van de Wmo en de aangrenzende gemeentelijke mogelijkheden.

Met de instellingen en bedrijven die een rol spelen bij de uitvoering van de Wmo zijn via contracten of beschikkingen afspraken vastgelegd. De overeengekomen afspraken sluiten aan bij de geformuleerde doelstellingen, activiteiten en prestaties in het Wmo-kader.

Het naleven van afspraken over de door derden te leveren prestaties wordt periodiek gecontroleerd. Bij het niet nakomen van deze verplichtingen door derden onderneemt de gemeente actie.

Binnen de organisatie is vastgelegd wie ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor het realiseren van welke Wmo-doelstellingen.

Er is een systeem voor managementinformatie beschikbaar op basis waarvan per kwartaal de voortgang van realisatie van het beleidskader verkregen wordt.

#### **2.4 Resultaten (onderzoeksvragen 6b, 7b)**

Wanneer we het hebben over resultaten gaat het om de vraag in hoeverre de gemeentelijke doelstellingen en beoogde effecten gerealiseerd worden en over de vraag of het gemeentelijk budget niet overschreden wordt.

Het gaat hier om zaken als participatie, de kwaliteit van de woonomgeving, de aanwezigheid van basisvoorzieningen, cliënttevredenheid, et cetera.

In het onderzoek wordt getoetst of wordt voldaan aan de volgende normen:

De beleidsdoelstellingen en beoogde effecten worden gerealiseerd.

De budgetten worden niet overschreden.

#### **2.5 Evaluatie (onderzoeksvragen 1, 2, 3)**

Om invulling te kunnen geven aan een goede kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad is een heldere verantwoording van het college over het gevoerde beleid essentieel, evenals informatie over toekomstige ontwikkelingen en een periodieke analyse of bijsturing nodig of wenselijk is.

De wijze van werken in de gemeente Ooststellingwerf wordt getoetst aan de volgende uitgangspunten:

Uit de verantwoording door het college aan de gemeenteraad blijkt in hoeverre de doelstellingen en beoogde effecten worden gerealiseerd en in hoeverre de gemeente bijstuurt naar aanleiding van analyse van ervaringen en verwachtingen.

De gemeenteraad voert zijn controlerende rol rondom de Wmo uit door haar informatiebehoefte kenbaar te maken en naar aanleiding van deze informatie een duidelijk oordeel uit te spreken over de uitvoering van de Wmo.

Uit de verantwoording door het college aan de gemeenteraad blijkt of de kostenontwikkeling volgens planning verloopt.

De gemeente legt jaarlijks voor 1 juli op heldere wijze verantwoording af aan haar burgers en cliënten over de prestaties van het Wmo-beleid van het afgelopen jaar en de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning over de uitvoering van de wet.

Er is beschreven op welke wijze monitoring van de uitvoering van het beleid plaats vindt en op welke wijze en met welke frequentie de gemeenteraad daarover wordt geïnformeerd.

Het proces van invoering en implementatie van de Wmo is geëvalueerd.

### **3. Bevindingen**

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de normen die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven. De praktijk is aan de hand van deze normen getoetst. In dit hoofdstuk geven wij per norm (cursief gedrukt) eerst de bevindingen weer. Het gaat daarbij om een weergave van de gemeentelijke praktijk die veelal ook is weergegeven in dezelfde terminologie die door de gemeente is gebruikt. Vervolgens geven wij onder het kopje “Toetsresultaat” het antwoord op de vraag: voldoet de gemeentelijke praktijk aan de gestelde norm?

---

***De visie op maatschappelijke ondersteuning is uitgewerkt aan de hand van vier fundamentele vraagstukken waar de gemeente keuzes in kan maken.***

#### *Bevindingen*

Ter voorbereiding van de ontwikkeling van het beleidsplan Wmo heeft de gemeente de notitie ‘Samen omzien naar elkaar’ opgesteld (maart 2007). Dat is het kader voor het Wmo-beleid en werd gebruikt voor het voorbereidend overleg met maatschappelijke organisaties. De kernpunten van het Wmo-kader zijn:

- Van gelijkheid naar maatwerk. Kijken naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van mensen.
- Een klimaatsverandering is nodig in de samenleving die samenhang en verantwoordelijkheidsgevoel bevordert. Een klimaat dat organisaties en inwoners stimuleert om zelf initiatieven te nemen.
- Het startpunt in het beleid is de eigen kracht van mensen. Waar de eigen kracht ophoudt, is een vangnet nodig.

Hieronder wordt nagegaan in hoeverre het Wmo-beleidsplan 2008-2011 ingaat op vier fundamentele vraagstukken.

- *De verhouding tussen collectieve voorzieningen en individuele voorzieningen*  
In het beleid wordt de mogelijkheid aangegeven van algemene voorzieningen. Deze zijn voor iedereen toegankelijk en hebben een preventief effect op de individuele voorzieningen. Daarnaast is er de mogelijkheid van collectieve voorzieningen die alleen toegankelijk zijn voor diegenen die ondersteuning nodig hebben. De verordening geeft aan dat pas een individuele voorziening wordt verstrekt als een collectieve en/of een algemene voorziening onvoldoende ondersteuning biedt.



De gemeente werkt in de praktijk aan (nieuwe) collectieve voorzieningen zoals scootmobiel- en rolstoelpools. In aanleunwoningen zijn er mensen die douchestoelen en tilliften delen en voor (alleenstaande) ouderen is het mogelijk mee te eten in het verzorgingshuis. Verder is er een pool van vrijwilligers die klussen bij mensen thuis verrichten. Het is niet uitgesloten dat er veranderingen in het openbaar vervoer plaatsvinden (aanpassingen bushaltes en materieel). Als gevolg van deze ontwikkelingen worden er minder individuele voorzieningen geïndiceerd.

- *De verhouding tussen de eigen verantwoordelijkheid van burgers en die van de gemeente*

In het beleid staat de eigen verantwoordelijkheid van de burger voorop. Burgers moeten er eerst zelf voor zorgen dat zij meedoen aan de samenleving. Daarvoor is een dienstenaanbod nodig dat is gericht op het versterken van de talenten en capaciteiten en op het informele netwerk van de burger. Het is de uitdaging voor de gemeente om dit dienstenaanbod zo samen te stellen dat het geschikt is voor iedereen, waaronder mensen met een beperking. Men spreekt dan van 'inclusief beleid'. Pas als eigen talenten en capaciteiten en ondersteuning vanuit het eigen sociale netwerk onvoldoende zijn om te kunnen participeren in de samenleving kunnen burgers terugvallen op de ondersteuning door de gemeente.

Aan het op talent- en capaciteitsontwikkeling gerichte beleid wordt invulling gegeven met onder meer het onderwijsachterstandenbeleid, peuterspeelzaalbeleid, doorgaande leerlijn en opvoeden en opgroeien. In twee wijken zijn projecten gestart om het vrijwilligerswerk te stimuleren (investeren in sociaal kapitaal). Ook bij het afhandelen van een Wmo-aanvraag kijkt de Wmo-consulent naar de talenten en capaciteiten van de aanvrager (en eventuele partner) en naar zijn of haar ontwikkelingsmogelijkheden. Regelmatig wordt een aanvrager bemiddeld naar een cursus of naar vrijwilligerswerk.

Aan het inclusief beleid wordt met name invulling gegeven met de dorpsagenda's. De dorpsvisies worden geactualiseerd en afgezet tegen het gemeentelijk beleid. Dat levert een mix van activiteiten op die moeten plaatsvinden.

- *De verhouding tussen de instellingen en de gemeente*

De gemeente onderkent in haar beleid dat zij verantwoordelijk is voor het tot stand brengen van een samenhangend geheel van lokale laagdrempelige voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. De uitdaging is om deze voorzieningen zodanig met elkaar te verbinden en te organiseren dat er uiteindelijk een beter aanbod tot stand komt voor de mensen met beperkingen en mantelzorgers.

De gemeente heeft in deze een regierol waarbij overleg met de betrokken zorg- en welzijnsaanbieders moet plaatsvinden op basis van gelijkwaardig partnerschap om vanuit een gezamenlijke visie een integraal lokaal dienstenaanbod te creëren en te behouden. Indien er sprake is van een subsidie- of inkooprelatie kan de gemeente een meer sturende rol spelen.

De gemeente subsidieert het dienstenaanbod via instellingen als Scala, Friese Wouden en Maatschappelijk Werk Fryslân. Huishoudelijke hulp wordt ingekocht.

#### *Toetsresultaat*

De gemeente heeft in haar beleid een visie neergelegd ten aanzien van: de verhouding tussen collectieve of algemene voorzieningen en individuele voorzieningen, de verhouding tussen de eigen verantwoordelijkheid van burgers en die van de gemeente en de verhouding tussen instellingen en de gemeente. Er is echter geen duidelijke visie neergelegd inzake de verhouding tussen burgers en instellingen. In de beleidsnota Wmo 2008–2011 geeft de gemeente aan dat in het kader van de horizontale verantwoording jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek zal worden gehouden. Dat onderzoek wordt vooralsnog toegespitst op de inwoners met een beperking, maar de gemeente geeft ook als mogelijkheid dat algemene voorzieningen (waar geen indicatie voor nodig is) worden onderzocht. Dit klanttevredenheidsonderzoek zegt niet alleen iets over de verhouding tussen gemeente en burgers, maar ook iets over de relatie tussen (zorg)aanbieder en (zorg)afnemer. Voorts maken de instellingen jaarverslagen (financieel en inhoudelijk) die aan de gemeenteraad worden overlegd en openbaar zijn. In de praktijk vinden er activiteiten plaats die betrekking hebben op de relatie tussen instellingen en de burger, maar dit is niet vanuit een visie van de gemeente.

---

***De algemene visie op de Wmo is vertaald in algemene doelstellingen die het kader vormen voor de doelstellingen per prestatieveld.***

#### *Bevindingen*

Het Wmo-beleidsplan 2008-2011 formuleert de algemene beleidsdoelstelling als “meedoen aan de samenleving”. Meedoen kent vijf elementen:

- Zelf meedoen aan de samenleving.
- Anderen ondersteunen om ook mee te kunnen doen.
- Vrijwilligerswerk.
- Buurtzorg.
- Zich verantwoordelijk voelen en actief verantwoordelijkheid nemen voor de woon- en leefomgeving.

De uitwerking van deze beleidsdoelstelling leidt tot tien uitgangspunten die het kader vormen voor het Wmo-beleid van de gemeente Ooststellingwerf:

- Burgers zijn zelf verantwoordelijk voor hun deelname aan de samenleving en hun informele sociale netwerken.
- De gemeente onderneemt pas actie als het aanbod van de “markt” ontoereikend wordt bevonden.
- De gemeente neemt haar regierol serieus, maar een adequaat aanbod kan alleen worden gerealiseerd in samenwerking met alle partners op het brede terrein van wonen, welzijn en zorg.
- Voorkomen is beter dan genezen.
- De gemeente ondersteunt samenwerkingsverbanden van burgers (vrijwilligersorganisaties, verenigingsleven, samenwerkingsverbanden voor amateuristische kunstbeoefening) om de sociale samenhang te behouden en te versterken en de leefbaarheid te verbeteren.
- De gemeente ondersteunt alleen activiteiten die aansluiten bij vragen en behoeften van burgers en die passen binnen het gemeentelijk beleid c.q. het financiële plaatje.
- De gemeente gaat uit van draagkrachtbeginsel.
- De gemeente voert inclusief beleid.
- De gemeente voorkomt sociale uitsluiting en institutionele uitsluiting.
- Het creëren van een sluitende aanpak voor kwetsbare doelgroepen.

#### *Toetsresultaat*

Er zijn door de gemeente algemene doelstellingen geformuleerd en kaders gesteld, maar niet per prestatieveld.

---

***Per prestatieveld zijn doelstellingen SMART geformuleerd en is duidelijk wat de kosten en de resultaten van de verschillende activiteiten zijn en in hoeverre deze resultaten een bijdrage leveren aan het bereiken van de Wmo-doelstellingen.***

SMART is de afkorting van Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. SMART geformuleerde doelstellingen zijn de basis voor een goede uitvoering en controle van het beleid. Ter verduidelijking is hierna een SMART geformuleerde doelstelling opgenomen.

Een doelstelling (ambitie) zoals deze is geformuleerd in het Wmo-beleidsplan 2008-2011:

“het vormgeven van een adequaat en financieel verantwoord dienstenaanbod”.

De doelstelling SMART geformuleerd kan luiden:

“Uiterlijk 1 januari 2010 beschikt de gemeente Ooststellingwerf over een dienstenaanbod dat volledig voorziet in de vraag naar ondersteuningsdiensten van inwoners met een beperking en waarvan de totale kosten niet meer dan € 1 miljoen per jaar zijn. Tenminste 95% van de inwoners die gebruik maken van het dienstenaanbod participeert naar tevredenheid in de samenleving”.

### *Bevindingen*

Het Wmo-beleid is in de gemeente Ooststellingwerf niet onderverdeeld in prestatievelden, maar in domeinen. Per domein worden enkele prestatievelden gecombineerd. Het betreft de domeinen:

- Samen leven in buurt en dorp (prestatievelden 1 en 4).
- Opgroeien en opvoeden (prestatieveld 2).
- Meedoen makkelijker maken (prestatieveld 3, 5 en 6).
- Preventie, zorg en opvang (prestatieveld 7, 8 en 9).

(Voor een toelichting op de prestatievelden zie paragraaf 1.2)

Per domein formuleert de gemeente in de nota Wmo-beleid haar ambities. Deze zouden kunnen worden gezien als de doelstellingen. Deze ambities zijn niet allemaal SMART geformuleerd. Ook lopen ambities/doelstellingen en maatregelen enigszins door elkaar. Bij de nota is de bijlage “WMO jaarplan 2008” gevoegd. Daarin worden de prioritaire acties voor 2008 aangegeven per domein. Aan deze actielijst is geen begroting verbonden. Hetzelfde geldt voor latere jaarplannen.

### *Toetsresultaat*

Het gemeentelijk Wmo-beleid voldoet niet volledig aan de gestelde norm. De algemene doelstellingen zijn niet allemaal SMART geformuleerd en het is niet duidelijk wat de kosten zijn van de verschillende activiteiten. Het is niet altijd duidelijk wat het resultaat is van de activiteiten en aan welke doelstelling(en) de activiteiten een bijdrage leveren. De ambities/ doelstellingen zijn per domein beschreven, maar er is geen duidelijk en samenhangend overzicht van doelstellingen, de daarbij behorende activiteiten en de daarbij behorende kosten voorhanden.

***Per prestatieveld is duidelijk in hoeverre er sprake is van samenhang met andere Wmo-prestatievelden en andere gemeentelijke beleidsterreinen die niet behoren tot de Wmo-prestatievelden.***

#### *Bevindingen*

Door het samenvoegen van prestatievelden tot vier domeinen is er sprake van een grotere samenhang dan bij negen prestatievelden. Dat geldt met name binnen een domein. De samenhang tussen de domeinen is nergens in het beleid beschreven. Evenmin de relatie tot andere beleidsterreinen.

In de praktijk is wel een verdere ontwikkeling naar samenhang te zien. Als voorbeeld wordt genoemd het ‘aanvalsplan aandachtsgebieden’. Daarin is nadrukkelijk aandacht voor de problemen in twee wijken in de breedste zin van het woord. Deze aanpak is vanuit de provincie geïnitieerd en te vergelijken met de landelijke “Vogelaarwijken”. Binnen de gemeentelijke afdeling Welzijn, Zorg en Onderwijs (Welzon) vindt maandelijks beleidsoverleg plaats om af te stemmen. Ook wordt er samengewerkt met Sociale Zaken. Desondanks is de samenhang nog in ontwikkeling.

#### *Toetsresultaat*

Het gemeentelijk beleid voldoet voor een deel aan de norm. De samenhang beperkt zich tot de domeinen. Tussen de domeinen onderling en met andere beleidsvelden is de samenhang niet verduidelijkt.

---

***Burgers worden betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijk Wmo-beleid.***

#### *Bevindingen*

Er is in de eerste fase van de ontwikkeling van het beleid gewerkt met een burgerpanel. Voorts werden ter voorbereiding op de formulering van het Wmo-beleid bijeenkomsten georganiseerd voor burgers en organisaties. Er werden vier van deze ‘interactieve’ bijeenkomsten georganiseerd. Deze bijeenkomsten werden geleid door de wethouder en de ambtelijke ondersteuning. Bij deze bijeenkomsten waren gemeenteraadsleden aanwezig als toehoorders. De indruk van enkele aanwezige gemeenteraadsleden was dat het voor alle aanwezigen een onderwerp was waarvan men de inhoud en de strekking (nog) niet goed kon inschatten.

Na deze eerste aanzet tot burgerbetrokkenheid was het voor het college vervolgens een zoekproces hoe vorm te geven aan het betrekken van de inwoners. In eerste instantie was de bestaande Wvg-commissie betrokken bij het vormgeven van het beleid. Vervolgens is de Cliëntenraad bij de beleidsvorming betrokken. Tenslotte initieerde de gemeente de oprichting van de Wmo-raad. Daartoe werd een oproep gedaan aan de inwoners en een bijeenkomst georganiseerd. Geïnteresseerden konden zich melden. Met steun van de gemeente werd de Wmo-raad gevormd en de werkwijze vastgelegd. In oktober 2008 stelde de gemeenteraad de verordening Wmo-raad vast. Uitgangspunt van het college bij het oprichten van de Wmo-raad is dat zij het gehele Wmo-werkgebied afdekt. De verordening geeft dan ook aan dat de Wmo-raad is samengesteld uit vertegenwoordigers of personen die binding hebben met de in het huishoudelijk reglement genoemde groeperingen.

De Wmo-raad klaagde over hetzelfde probleem als de Wvg-commissie: de informatievoorziening door de gemeente verliep niet goed. Ook is de indruk dat de eerste voorzitter van de Wmo-raad zo goed ingevoerd was bij het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie dat de rest van de gemeenteraad onvoldoende aan bod kwam. In de recente periode is er, volgens de Wmo-raad zelf, verbetering gekomen in de communicatie en informatievoorziening tussen gemeente en Wmo-raad. Tussen de wethouder en de Wmo-raad vindt regelmatig overleg plaats over de agenda en wat er ambtelijk op de rol staat.

Opmerkelijk is dat het op het moment van het onderzoek voor zowel beleidsmedewerkers als voor de Wmo-raad nog onduidelijk is wat de rol van de Wmo-raad is of moet zijn. Er bestaat wederzijds onduidelijkheid over de verwachtingen betreffende de aard en de inhoud van de adviezen, de momenten waarop in het proces de Wmo-raad een inbreng moet hebben en aan wie wordt geadviseerd. Zo vindt de Wmo-raad dat ze te laat /te weinig bij het beleid wordt betrokken en de beleidsmedewerkers vinden dat de Wmo-raad te veel met incidenten/klachten bezig is en te weinig beleidsmatig. Voorts bestaat er bij de beleidsmedewerkers onduidelijkheid of de Wmo-raad aan het college dan wel aan de gemeenteraad adviseert. De verordening van de Wmo-raad is daar duidelijk over. Deze geeft aan dat de Wmo-raad aan 'het gemeentebestuur' adviseert ofwel aan het college en de gemeenteraad. Het is dus een adviesorgaan voor beide. Op de vraag wanneer de Wmo-raad bij de beleidsontwikkeling moet worden betrokken geeft de verordening ook antwoord: "De gemeenteraad dient betrokken te worden bij ieder stadium van beleidsontwikkeling op het gebied van wonen, welzijn en zorg, daartoe wordt de Wmo-raad reeds bij de ambtelijke voorbereiding betrokken" (artikel 6 lid 2 verordening Wmo-raad). Vanuit de ambtelijke organisatie signaleert men echter wel praktische knelpunten om de advisering in te passen in het proces van beleidsontwikkeling en inspraak. Het is veelal een probleem om bin-

nen de gestelde termijnen het gehele advies- en besluitvormingsproces te doorlopen.

De relatie tussen Wmo-raadsleden en hun achterban is naar eigen zeggen goed, maar is naar onze indruk niet sterk gestructureerd. De leden van de Wmo-raad bepalen ieder voor zich hoe ze invulling geven aan de achterbancontacten. De Wmo-raad heeft bij de start met alle verenigingen contact opgenomen. De website van de Wmo-raad is voor buitenstaanders nagenoeg “onvindbaar”. Dat is te wijten aan een woordgrapje in de titel van de website.

#### *Toetsresultaat*

Aan de norm wordt in belangrijke mate voldaan. Burgers werden en worden betrokken bij de totstandkoming van het beleid. Na de beginfase van de Wmo verliep de betrokkenheid via verschillende vertegenwoordigende organen, zoals de Wvg-commissie, de Cliëntenraad en nu via de Wmo-raad. Op verschillende punten kan de betrokkenheid van de burgers bij de totstandkoming van het Wmo-beleid nog worden verbeterd. Het gaat dan om de inpassing van de advisering door de Wmo-raad in het beleids- en besluitvormingsproces en de structurering van de achterbancontacten van de Wmo-raad.

---

### ***Maatschappelijke organisaties worden betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijk Wmo-beleid.***

#### *Bevindingen*

Via de Wmo-raad bestaan er contacten met maatschappelijke organisaties. Deze kunnen beter worden gestructureerd. Daarnaast heeft de gemeente subsidierelaties met maatschappelijke organisaties die een rol vervullen bij de uitvoering van het Wmo-beleid. In het kader van deze subsidierelaties kunnen de maatschappelijke organisaties invloed uitoefenen op het Wmo-beleid door zelf met initiatieven en voorstellen te komen (pro-actief werken). Dit vraagt echter een goed ontwikkelde subsidierelatie. Deze relatie is nog niet optimaal. De gemeentelijke organisatie werkt aan een verbetering van de subsidierelaties. Hierbij wordt nagedacht over de volgende vragen: wat heeft de samenleving nodig? Draagt de subsidie voldoende bij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen? Is de cliënt om wie het uiteindelijk gaat tevreden? Dit geldt niet alleen voor het college en de gemeentelijke organisatie. Ook de instellingen en de gemeenteraad moeten mee in deze manier van denken.

### *Toetsresultaat*

Aan deze norm wordt nog onvoldoende voldaan. Via de Wmo-raad kunnen maatschappelijke organisaties invloed uitoefenen op de totstandkoming van het beleid. De contacten tussen de Wmo-raad en de maatschappelijke organisaties kunnen verder worden gestructureerd. De uitvoerende (gesubsidieerde) organisaties dienen vanuit hun deskundigheid over de behoefte van de cliënt inbreng te hebben bij de ontwikkeling van het beleid, met name op het gebied van de ontwikkeling van collectieve of algemene voorzieningen.

---

***Uit de rapportage door het college aan de gemeenteraad blijkt welke wettelijke, maatschappelijke of andere ontwikkelingen van invloed zijn op het Wmo-beleid en of deze ontwikkelingen aanpassing van Wmo-beleid en/of de uitvoering direct op termijn noodzakelijk maken.***

### *Bevindingen*

De gemeenteraad ontvangt van het college periodiek rapportages over de uitvoering en de ontwikkeling van het Wmo-beleid. Dit gebeurt onder meer in de vorm van jaarplannen met de belangrijkste actiepunten van het komende jaar en waarin tevens een terugblik wordt gegeven op het afgelopen jaar. Daarnaast bieden ook de jaarrekening en de bestuursrapportages inzicht in aspecten van de uitvoering van het Wmo-beleid. De jaarstukken geven een verantwoording van de uitvoering van de programma's. Deze programma's zijn echter niet geheel identiek aan de domeinen of de prestatievelden van de Wmo. Wel gaat het college in de jaarstukken in op de Wmo en geeft het beknopt de ontwikkeling aan en de consequenties daarvan (jaarstukken 2009). Ook de (meerjaren)programmabegroting (2010-2013) gaat in op de ontwikkelingen betreffende de Wmo en de consequenties voor de begroting. De informatie over nieuwe ontwikkelingen is echter beperkt.

Recent heeft de gemeente over de eerste meting van de leefbaarheidsmonitor gerapporteerd (conceptrapport Leefbaarheid in de gemeente Ooststellingwerf december 2010). Deze monitor is een belangrijke bron voor de gemeenteraad om de relevante ontwikkelingen in de samenleving te volgen. Voorts heeft het college de gemeenteraad geïnformeerd indien er ontwikkelingen waren die aanpassingen in het Wmo-beleid noodzakelijk maakten (bijvoorbeeld herijking van het verstrekkingenbeleid).



### *Toetsresultaat*

Aan de norm wordt voor een deel voldaan. Er wordt gerapporteerd over de ontwikkelingen die het Wmo-beleid beïnvloeden, maar de wijze waarop dit gebeurt is fragmentarisch. Het is moeilijk een volledig overzicht te krijgen van de ontwikkelingen en de consequenties daarvan.

---

***Er is jaarlijks een overzicht van de totale kosten van de uitvoering van de Wmo, waarbij een onderverdeling gemaakt is naar specifieke kosten per prestatieveld en algemene kosten.***

### *Bevindingen*

In de jaarstukken is een afzonderlijke post "Wmo" opgenomen in het programma Zorg en welzijn. Deze post wordt toegelicht door de positieve en negatieve resultaten per subpost aan te geven. De subposten betreffen:

- vervoersvoorzieningen;
- woonvoorzieningen;
- rolstoelen;
- gehandicapten parkeerkaarten;
- maatschappelijke begeleiding;
- Wmo-loket;
- hulp bij het huishouden;
- algemeen maatschappelijk werk;
- ouderenwerk.

Deze posten lijken het dichtst het domein "Meedoen makkelijker maken" te benaderen, maar komen niet één op één overeen. Het programma "Onderwijs, vorming en jeugd" benadert het domein "Opgroeien en opvoeden" maar ook hier geen volledige overeenkomst.

### *Toetsresultaat*

Er wordt geen compleet inzicht gegeven in de totale kosten van de uitvoering van de Wmo en geen onderverdeling naar de kosten per prestatieveld.

---

***Er is jaarlijks een actuele beschrijving van de financiële en andere risico's die zich voor kunnen doen bij de uitvoering van de Wmo en de wijze waarop risico's ondervangen zijn of zullen worden.***

### *Bevindingen*

De (meerjaren)programmabegroting gaat in op de ontwikkelingen van de Wmo en de consequenties voor de begroting. Een aantal wetswijzigingen die op de gemeente afkomt wordt in de programmabegroting 2010-2013 besproken. Daarnaast geven de jaarrekeningen inzicht in financiële ontwikkelingen. Een expliciet voor de Wmo gemaakt jaarlijks overzicht van risico's en te nemen maatregelen is tijdens het onderzoek niet naar voren gekomen.

Overigens geven de beleidsmedewerkers aan dat er bij de toekenning van voorzieningen niet wordt gestuurd op kosten (bijvoorbeeld huishoudelijke hulp met een lager tarief) maar dat de situatie van de cliënt en/of zijn keuze leidend is.

### *Toetsresultaat*

Aan de norm wordt voldaan met de beschrijving van de ontwikkelingen rond de Wmo en de consequenties daarvan voor de begroting in de verschillende programma's van de (meerjaren)programmabegroting.

---

***Gelet op de risico's, zijn over de ontwikkeling van de individuele voorzieningen tussentijdse (bijvoorbeeld maandelijkse) rapportages beschikbaar.***

### *Bevindingen*

Er vindt per kwartaal overleg plaats met de contractpartijen over de uitvoering van de contracten. De rapportages die de contractpartijen leveren gaan alleen naar het college. Met het taxibedrijf vindt eenmaal per jaar overleg plaats. Het volgen van de prestaties in de subsidierelaties is een punt van aandacht. Er is een systeem (DECOS) dat echter moet worden uitgebouwd tot een volwaardig subsidievolgsysteem.

In de maraps wordt gerapporteerd per product. Dit gebeurt tweejaarlijks. Het gaat dan om specifieke diensten of activiteiten die de gemeente levert zoals vervoersvoorzieningen, woonvoorzieningen, hulp bij het huishouden en rolstoelen. Ook de 'uitvoering' door de gemeente is een apart product met een budget. De beleidsmedewerkers zijn allemaal productverantwoordelijk. Dit is vastgelegd in het afdelingsplan. De afwijkingen van de (financiële) planning worden in de maraps vermeld en toegelicht.

### *Toetsresultaat*

Er wordt voldaan aan de norm dat er periodiek over de individuele voorzieningen wordt gerapporteerd. Dit gebeurt echter niet maandelijks maar tweemaal per jaar (mei en september).

Om ook inhoudelijk een goed inzicht te hebben in de ontwikkeling van het gebruik van voorzieningen is een goed rapportagesysteem met de uitvoerende organisaties van belang. Op dat punt zijn nog verbeteringen aan te brengen.

---

### ***De uitvoering van de Wmo is conform de wettelijke verplichtingen en conform het eigen beleid.***

#### *Bevindingen*

De gemeente heeft bij de invoering en de uitvoering van de Wmo de wettelijke verplichtingen gevolgd. Bij de uitvoering is – voor zover wij dit in dit onderzoek kunnen vaststellen - het eigen beleid gevolgd. Het niet SMART formuleren van de beleidsdoelstellingen en het hanteren van verschillende grootheden (domeinen, programma's, producten) in de verantwoordingen beperken het zicht op een juiste uitvoering van het beleid.

De interne controle rechtmatigheid Wmo 2009 wijst uit dat het proces Wmo over 2009 rechtmatig is uitgevoerd.

#### *Toetsresultaat*

De gemeente voldoet aan de norm.

---

### ***Burgers worden bij de uitvoering van de Wmo betrokken.***

#### *Bevindingen*

De burgers zijn door het college betrokken bij de invoering van de Wmo en worden nu betrokken via de Wmo-raad en publicatie van jaarstukken en tevredenheidsonderzoeken bij de uitvoering.

#### *Toetsresultaat*

De gemeente voldoet aan de norm.

***De gemeente communiceert actief met burgers en cliënten over de Wmo, in termen die voor hen begrijpelijk zijn. Burgers worden ook actief geholpen om hun weg te vinden in de wereld van de Wmo en de aangrenzende gemeentelijke mogelijkheden.***

#### *Bevindingen*

De gemeente houdt het Wmo-loket ('t Stip) in stand. Daar worden burgers op weggeholpen. De gemeente en 't Stip hebben een website met informatie. Recent is besloten enkele vestigingen van het Wmo-loket op te heffen. Dit zal worden opgevangen door huisbezoeken van de gemeentelijk medewerkers.

De vraag of door de gemeente in voor cliënten begrijpelijke taal wordt gecommuniceerd kan alleen door de cliënten zelf worden beantwoord. In het cliënttevredenheidsonderzoek (Tevredenheidsonderzoek over Wmo 2009) wordt deze vraag niet expliciet gesteld. Wel wordt gevraagd naar de tevredenheid over de toegang tot ondersteuning en als onderdeel daarvan naar de tevredenheid over de informatie met betrekking tot de afhandeling van de aanvraag. 84% van de cliënten is hier (zeer) tevreden over.

#### *Toetsresultaat*

De gemeente voldoet aan de norm op het punt dat zij actief communiceert over de Wmo. Daarnaast is de overgrote meerderheid van de cliënten tevreden over de informatie die zij ontvangen over de afhandeling van de aanvraag.

---

***Met de instellingen en bedrijven die een rol spelen bij de uitvoering van de Wmo zijn via contracten of beschikkingen afspraken vastgelegd. De overeengekomen afspraken sluiten aan bij de geformuleerde doelstellingen, activiteiten en prestaties in het Wmo-kader.***

#### *Bevindingen*

Er zijn contracten en subsidieovereenkomsten. De uitvoering van de contracten worden periodiek geëvalueerd. De sturing vanuit het beleid en de controle op de naleving van de subsidieovereenkomsten is onderdeel van een lopend verbetertraject.

### *Toetsresultaat*

De gemeente voldoet nog niet volledig aan de norm dat (subsidie) overeenkomsten met uitvoerende organisaties aansluiten bij de doelstellingen, activiteiten en prestaties uit het Wmo-beleid.

---

***Het naleven van afspraken over de door derden te leveren prestaties wordt periodiek gecontroleerd. Bij het niet nakomen van deze verplichtingen door derden onderneemt de gemeente actie.***

### *Bevindingen*

Per kwartaal vindt er overleg plaats met de contractpartijen over de uitvoering van de contracten. Met het taxibedrijf vindt eenmaal per jaar overleg plaats. Ten aanzien van de gesubsidieerde instellingen is een verbetertraject ingezet. Er is een systeem (DECOS) dat echter moet worden uitgebouwd tot een volwaardig subsidievolgsysteem.

### *Toetsresultaat*

De gemeente voldoet nog niet volledig aan de norm. Er moet nog een verbeterlag worden gemaakt.

---

***Binnen de organisatie is vastgelegd wie ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor het realiseren van welke Wmo-doelstellingen.***

### *Bevindingen*

Een wethouder heeft de uitvoering van de Wmo in portefeuille. Op afdelingsniveau is vastgelegd welke medewerker verantwoordelijk is voor welk product. Een product is een dienst of activiteit die de gemeente uitvoert. Een dergelijk product draagt bij aan de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen. De Wmo-doelstellingen op zich zijn niet belegd bij individuele ambtenaren.

### *Toetsresultaat*

Op bestuurlijk niveau is duidelijk wie verantwoordelijk is voor de realisatie van de Wmo-doelstellingen. Op ambtelijk niveau is helder wie verantwoordelijk is voor de producten die bij moeten dragen aan de realisatie van de Wmo-doelstellingen.

***Er is een systeem voor managementinformatie beschikbaar op basis waarvan per kwartaal de voortgang van de realisatie van het beleidskader verkregen wordt.***

#### *Bevindingen*

Er wordt periodiek op verschillende aspecten gerapporteerd door middel van de managementrapportages (maraps). De post Wmo in de maraps betreft met name kosten van de voorzieningen en de uitvoeringskosten. De marap wordt tweemaal per jaar opgesteld. Er is echter geen overall systeem dat de uitvoering van de Wmo integraal (inhoudelijk, financieel en over de totale breedte van het beleidskader) volgt.

#### *Toetsresultaat*

De gemeente voldoet niet aan de norm dat het over een managementinformatiesysteem beschikt dat de voortgang van het volledige beleidskader volgt.

---

***De beleidsdoelstellingen en beoogde effecten worden gerealiseerd.***

#### *Bevindingen*

De beleidsdoelstellingen in de beleidsnota Wmo zijn niet allemaal SMART geformuleerd. Het is dan ook moeilijk vast te stellen of de beleidsdoelstellingen en beoogde effecten volledig worden gerealiseerd. Wel stelt het college jaarlijks een jaarplan Wmo op waarin de belangrijkste activiteiten voor het komende jaar worden geformuleerd en waarin wordt teruggekeken op de resultaten van het afgelopen jaar. In die zin wordt wel de realisatie van de Wmo vastgesteld. Daarnaast neemt de gemeente Ooststellingwerf deel aan een jaarlijks cliënttevredenheidsonderzoek. Ook dat kan worden gezien als een deel van de beoogde effecten: kunnen de cliënten naar tevredenheid participeren in de samenleving?

#### *Toetsresultaat*

De gemeente voldoet voor een deel aan de norm, in die zin dat zij haar voorgenomen activiteiten realiseert. Of de gemeente de geformuleerde doelstellingen en beoogde effecten realiseert, is moeilijk vast te stellen, omdat deze niet voldoende SMART zijn geformuleerd of omdat niet over de specifieke doestellingen wordt gerapporteerd.

***De budgetten worden niet overschreden.***

*Bevindingen*

De gemeente rapporteert periodiek (in de jaarstukken en de maraps) over de uitgaven in relatie tot de begroting. De afwijkingen in de uitgaven worden geanalyseerd. In de jaarstukken is geen sprake van grote overschrijdingen van de budgetten. Een voorziene vergroting van de uitgaven voor huishoudelijke hulp in de eerste 5 maanden van 2010 is niet gerealiseerd door een aanpassing van de tarieven voor huishoudelijke hulp en een minder sterke groei van de zorguren per cliënt (bestuursrapportage d.d. 9 juli 2010).

*Toetsresultaat*

De gemeente voldoet aan de norm.

---

***Uit de verantwoording door het college aan de gemeenteraad blijkt in hoeverre de doelstellingen en beoogde effecten worden gerealiseerd en in hoeverre de gemeente bijstuurt naar aanleiding van analyse van ervaringen en verwachtingen.***

*Bevindingen*

In de jaarstukken en jaarplannen Wmo legt het college verantwoording af over de resultaten op het gebied van de Wmo. Deze verantwoordingen zijn echter niet één op één terug te leiden op de beleidsdoelstellingen en beoogde effecten uit de beleidsnota Wmo. De oorzaak hiervan is onder meer dat er in de verantwoording en in de programmabegroting andere grootheden worden gehanteerd dan in het Wmo-beleidsplan 2008 - 2011. Verder zijn de beleidsdoelstellingen in de beleidsnota niet allemaal SMART geformuleerd en lopen soms door elkaar met voorgenomen maatregelen. Ook de jaarplannen – en dus ook verantwoording over de uitgevoerde speerpunten van het voorafgaande jaar – hebben betrekking op maatregelen maar geven geen beeld van de gerealiseerde effecten.

*Toetsresultaat*

Het college voldoet slechts ten dele aan de norm dat uit de verantwoording blijkt in hoeverre de doelstellingen en beoogde effecten worden bereikt.

***De gemeenteraad voert zijn controlerende rol rondom de Wmo uit door haar informatiebehoefte kenbaar te maken en naar aanleiding van deze informatie een duidelijk oordeel uit te spreken over de uitvoering van de Wmo.***

### *Bevindingen*

Vanaf de voorbereidende fase van de introductie van de Wmo is de gemeenteraad betrokken geweest bij de ontwikkeling en uitvoering van het Wmo-beleid. De gemeenteraad heeft vooraf ingestemd met de aanpak van het college waaronder het voorstel om met interactieve bijeenkomsten met maatschappelijke organisaties en inwoners het beleid te ontwikkelen. Bij de interactieve bijeenkomsten waren gemeenteraadsleden aanwezig. Ook de financiële consequenties van de komst van de Wmo zijn door de gemeenteraad nauw gevolgd. Onzekerheid en angst voor het onbeheersbaar raken van de uitgaven waren dominante factoren bij de beleidsontwikkeling. In de beginfase hebben college en gemeenteraad nauw samengewerkt bij de beleidsontwikkeling.

Een werkgroep van gemeenteraadsleden besprak regelmatig in informele setting met de verantwoordelijke wethouder de ontwikkelingen en de mogelijke consequenties voor het beleid.

De resultaten van de jaarrekening 2007 (mei 2008) zijn aanleiding geweest voor het college om een integraal verbeterplan op te stellen “Niet minder maar anders” en het tijdelijk oormerken van het Wmo-budget. De gemeenteraad heeft dat plan vastgesteld en nam daarbij een aantal amendementen aan betreffende:

- een integraal Wmo-beleid dat zowel samenhang binnen de domeinen als tussen domeinen (ketenzorg) kent;
- een totaal Wmo-budget;
- prioriteitsstelling op basis van integraal Wmo-beleid en Wmo-budget;
- prioriteiten baseren op punten die meest noodzakelijk zijn voor burgers;
- op basis van bovenstaande een verbeterplan voor alle domeinen;
- efficiencymaatregelen zonder verschraling van voorzieningen.

In juni 2009 bespreekt de gemeenteraad de voorstellen betreffende de herijking van het verstrekkingenbeleid (Advies aan B&W Herijking verstrekkingenbeleid (26-5-2009)). Het gaat daarbij om deregulering van de procedures, keuzevrijheid voor voorzieningen in natura of een geldbedrag en adequate basisvoorzieningen. Ook is daarbij aan de orde dat de gemeente maatschappelijke coalities moet aangaan om algemene voorzieningen op te zetten en te beheren.



Bij deze bespreking neemt de gemeenteraad moties aan betreffende:

- een taakstelling voor het college om de uitvoeringskosten met 50% te reduceren;
- het hanteren van prestatie-indicatoren bij het verbeteren van de interne processen;
- het inrichten van woon-service zones;

De gemeenteraad heeft de amendementen en moties weliswaar aangenomen maar de controle op de uitvoering heeft niet of nauwelijks plaatsgevonden. Zo is het bijvoorbeeld nooit gekomen tot één Wmo-budget en zijn ook de uitvoeringskosten niet met 50% gereduceerd. Wel is het werkproces sterk verbeterd en zijn de doorlooptijden van aanvragen gereduceerd. Ook blijken er achteraf – en destijds bij een deel van de gemeenteraad - twijfels of alle onderdelen van de moties en amendementen wel uitvoerbaar waren of pasten binnen het vastgestelde beleid.

Bij de gemeenteraad waren ook de klachten van de Wmo-raad bekend. Daarover is met de wethouder gesproken. De contacten met de Wmo-raad zijn beperkt maar zijn er wel. De vergaderingen van de Wmo-raad worden af en toe door een gemeenteraadslid bijgewoond die positief is over de gedrevenheid van de leden. In het verleden voelden de leden zich niet serieus genomen maar het is bij de gemeenteraadsliden bekend dat het nu beter gaat.

#### *Toetsresultaat*

De gemeenteraad voldoet slechts voor een deel aan de norm betreffende haar controlerende taak rond de Wmo. Zij heeft wel aangegeven een integraal Wmo-beleid te wensen maar heeft geaccepteerd dat daar zowel in de beleidsontwikkeling als in de verantwoording geen uitvoering aan is gegeven. Ook de opgelegde reductie van de uitvoeringskosten met 50% is niet gerealiseerd.

---

***Uit de verantwoording door het college aan de gemeenteraad blijkt of de kostenontwikkeling volgens planning verloopt.***

#### *Bevindingen*

De verantwoording door het college geeft inzicht in de kostenontwikkeling van met name de verstrekkingen en de uitvoering.

#### *Toetsresultaat*

De verantwoording door het college voldoet aan de norm.

***De gemeente legt jaarlijks voor 1 juli op heldere wijze verantwoording af aan haar burgers en cliënten over de prestaties van het Wmo-beleid van het afgelopen jaar en de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning over de uitvoering van de wet.***

*Bevindingen*

De resultaten van de cliënttevredenheidsonderzoeken worden gepubliceerd voor de genoemde datum.

*Toetsresultaat*

De gemeente voldoet aan de norm.

---

***Er is beschreven op welke wijze monitoring van de uitvoering van het beleid plaatsvindt en op welke wijze en met welke frequentie de gemeenteraad daarover wordt geïnformeerd.***

*Bevindingen*

Er is niet beschreven op welke wijze monitoring van de uitvoering van het beleid plaatsvindt en op welke wijze en met welke frequentie de gemeenteraad daarover wordt geïnformeerd.

*Toetsresultaat*

De gemeente voldoet niet aan de norm.

---

***Het proces van invoering en implementatie van de Wmo is geëvalueerd.***

*Bevindingen*

Door het college is geen evaluatie uitgevoerd en ook door de gemeenteraad is daar niet om gevraagd.

*Toetsresultaat*

De gemeente voldoet niet aan de norm.

## **4. Beantwoording onderzoeksvragen**

In dit hoofdstuk beantwoorden wij op basis van de bevindingen in hoofdstuk 3 de onderzoeksvragen.

### **1. Hoe is het proces van invoering en implementatie van de Wmo Ooststellingwerf verlopen?**

De ontwikkeling van het Wmo-beleid is een proces geweest waarbij burgers, maatschappelijke organisaties en de gemeenteraad werden betrokken. Het beleid is vervolgens neergelegd in een basisbeleidsdocument en technisch uitgewerkt in de verordening. Daarin is aandacht besteed aan de verhouding collectieve of algemene voorzieningen versus individuele voorzieningen. Het beleid spreekt een voorkeur uit voor collectieve of algemene voorzieningen. Er wordt gestreefd naar een verschuiving van individueel naar collectief zoals bijvoorbeeld een boodschappendienst of een rolstoelenpool. Ook legt het beleid nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de burgers. In de uitvoering wordt daarnaar gestreefd. Het compensatiebeginsel staat centraal in het beleid. Dat wil zeggen dat bij de uitvoering niet de vraag centraal staat of een cliënt recht heeft op een bepaalde voorziening, maar wat de juiste oplossing is voor de cliënt om te kunnen participeren in de samenleving. Deze beleidswijziging vroeg en vraagt een andere manier van denken en werken van de gemeentelijke organisatie. De eerste aandacht ging bij de invoering van de Wmo echter uit naar het organiseren van de huishoudelijke hulp en ook de eerste periode daarna lag de focus op het verstrekkingenbeleid dat is herijkt en waarvan de uitvoering werd verbeterd.

De gemeente streeft volgens haar beleidsplan naar een regierol voor de gemeente en samenwerking met aanbieders van zorg en welzijn. De invulling vindt plaats via subsidieovereenkomsten en inkoop. De inkoop is door de gemeente direct aangepakt en met name de aanbesteding van de huishoudelijke hulp. De regie over de gesubsidieerde instellingen bevindt zich nog in een verbeterproces (invoering beleidsgestuurde contractfinanciering, ofwel BCF). Dit vraagt ook een nieuwe manier van denken bij het gemeentelijk apparaat, het college, de gemeenteraad en de instellingen die subsidie ontvangen. Huishoudelijke hulp en individuele verstrekkingen worden ingekocht. De regierol van de gemeente moet verder worden uitgebouwd.

In het vastgelegde beleid stelt de gemeente verantwoording af te leggen aan de inwoners op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en de inwoners bij de totstandkoming van het beleid te betrekken. Bij de ontwikkeling

van het beleid zijn burgers en maatschappelijke organisaties betrokken geweest. Ter voorbereiding van de Nota Wmo-beleid zijn vier interactieve bijeenkomsten gehouden met burgers en maatschappelijke organisaties. Het betrekken van de inwoners bij de implementatie van het beleid verliep in de beginfase moeizaam. In eerste instantie zijn de Wvg-gemeenteraad en de Cliëntengemeenteraad om advies gevraagd bij de implementatie en verdere ontwikkeling van het beleid. Daarna is de Wmo-raad ingesteld als brede vertegenwoordiging van inwoners en maatschappelijke organisaties. Ook de communicatie met de Wmo-raad verliep in de beginfase stroef. Op dit moment is de relatie verbeterd. Wel zoeken zowel de gemeentelijke organisatie als de Wmo-raad nog naar de optimale invulling van de rol van de Wmo-raad.

In het beleid zijn algemene doelstellingen geformuleerd. Deze worden vertaald in een jaarlijks plan met prioriteiten. De doelstellingen zijn niet allemaal voldoende SMART geformuleerd.

De gewenste samenhang tussen de prestatievelden is in zekere mate gerealiseerd door de prestatievelden samen te voegen tot vier domeinen. De samenhang tussen de domeinen en met andere beleidsterreinen is niet helder vastgelegd. Een knelpunt hierbij is dat de uitvoering en de rapportages plaatsvinden aan de hand van producten en programma's en dus niet één op één zijn terug te leiden tot de doelstellingen en beoogde effecten van de domeinen. Daardoor zijn de sturings- en controle mogelijkheden van de gemeenteraad ernstig beperkt.

Het implementatieproces van de Wmo wordt gekenmerkt door onzekerheid bij alle betrokken partijen en een sterke gerichtheid op de voorzieningen. De onzekerheid kwam onder meer tot uitdrukking in het gedetailleerd opstellen van regels om de vraag naar voorzieningen te kunnen beheersen. Met name de onzekerheid over de te verwachte vraag naar voorzieningen speelde in de startfase een belangrijke rol. Toch was de focus niet geheel gericht op het onder controle houden van de financiële consequenties. Ook de kwaliteit van de voorzieningen was een aandachtspunt bij bijvoorbeeld de aanbesteding van huishoudelijke hulp. Bij de ontwikkeling en implementatie van het beleid stond het college open voor de inbreng van burgers, maatschappelijke organisaties en de gemeenteraad.

## **2. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij de Wmo?**

De gemeenteraad is vanaf de voorbereidingen voor de introductie van de Wmo betrokken geweest bij het Wmo-beleid. De gemeenteraad heeft de aanpak van het college om met interactieve bijeenkomsten met maatschappelijke organisaties en inwoners het beleid te ontwikkelen vooraf besproken

en er mee ingestemd. Ook de financiële consequenties van de komst van de Wmo zijn door de gemeenteraad nauw gevolgd. In de beginfase hebben college en gemeenteraad nauw samengewerkt bij de beleidsontwikkeling. Een werkgroep van gemeenteraadsleden besprak regelmatig in informele setting met de verantwoordelijke wethouder de ontwikkelingen en de mogelijke consequenties voor het beleid.

Bij de uitvoering van het beleid heeft de gemeenteraad zich kritisch opgesteld door het aannemen van amendementen bij het verbeterplan “Niet minder maar anders” (2008) en moties bij de voorstellen betreffende de herijking van het verstrekkingenbeleid (2009).

De amendementen bij het verbeterplan betroffen:

- een integraal Wmo-beleid dat zowel samenhang binnen de domeinen als tussen domeinen (ketenzorg) kent;
- een totaal Wmo-budget;
- prioriteitsstelling op basis van een integraal Wmo-beleid en Wmo-budget;
- prioriteiten baseren op punten die meest noodzakelijk zijn voor burgers;
- op basis van bovenstaande een verbeterplan voor alle domeinen;
- efficiencymaatregelen zonder verschraling van voorzieningen.

De moties bij de voorstellen voor herijking van het verstrekkingenbeleid betroffen:

- een reductie van de uitvoeringskosten met 50%;
- het hanteren van prestatie-indicatoren bij het verbeteren van de interne processen;
- het inrichten van woon-service zones.

De uitvoering van de amendementen en moties is door de gemeenteraad niet gecontroleerd.

In de jaarstukken en jaarplannen Wmo legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad over de resultaten op het gebied van de Wmo. Deze verantwoordingen zijn echter niet één op één terug te leiden op de beleidsdoelstellingen en beoogde effecten uit de beleidsnota Wmo. De oorzaak hiervan is onder meer dat de beleidsdoelstellingen in de beleidsnota niet allemaal SMART zijn geformuleerd en soms door elkaar lopen met voorgenomen maatregelen. Ook de jaarplannen – waarin opgenomen een verantwoording over de uitgevoerde speerpunten van het voorafgaande jaar – hebben betrekking op uitgevoerde maatregelen maar geven geen beeld van de gerealiseerde effecten. Daarbij komt dat het overall inzicht in de uitvoering van het Wmo-beleid wordt beperkt door het gebruik van verschillende grootheden (domeinen, programma's, producten) in de documenten van de planning &

control cyclus. Uitvoering van de eerder genoemde wens van de gemeenteraad om een integraal Wmo-beleid te ontwikkelen en één Wmo-budget te hanteren zou het inzicht van de gemeenteraad in de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd kunnen verbeteren.

De gemeenteraad wordt gevraagd en ongevraagd geadviseerd door de Wmo-raad. De contacten tussen de gemeenteraad en de Wmo-raad zijn beperkt. De vergaderingen van de Wmo-raad worden af en toe bijgewoond door een gemeenteraadslid.

De Wmo is een breed en complex onderwerp. Nieuwe gemeenteraadsliden hebben tijd nodig om zich in deze materie in te werken en alle achtergronden te kennen. Om als gemeenteraadslid de kaderstellende en controlerende functie te kunnen uitoefenen is een gedegen kennis en inzicht in de Wmo noodzakelijk.

De gemeenteraad is voldoende betrokken geweest bij de invoering van de Wmo en heeft ook duidelijk kaders gesteld voor het college met het vaststellen van de beleidsdocumenten en deze te amenderen en moties aan te nemen.

Het effect van deze betrokkenheid is echter beperkt doordat geen controle is uitgeoefend op de uitvoering van de amendementen en moties.

### **3. Hoe werden en worden burgers bij de Wmo betrokken?**

Er is bij de ontwikkeling van het beleid gewerkt met een burgerpanel. Daarnaast zijn er door het college interactieve bijeenkomsten georganiseerd voor burgers en maatschappelijke organisaties. Daarna is een zoekproces op gang gekomen rond de vraag hoe verder vorm te geven aan het betrekken van de burgers. In eerste instantie is de toen bestaande Wvg-commissie betrokken bij het vormgeven van het beleid. Deze commissie was ontevreden over de informatieverschaffing door de gemeente. Ook is de Cliëntenraad bij de beleidsvorming betrokken.

De gemeente initieerde de oprichting van de Wmo-raad. De Wmo-raad wordt gevormd door inwoners en geeft gevraagd en ongevraagd advies over het Wmo-beleid. De Wmo-raad is geen klachtencommissie. Voor de vorming van de Wmo-raad werd een oproep gedaan aan de inwoners zich te melden als belangstellende en werd er een bijeenkomst georganiseerd. Vervolgens stelde de gemeenteraad de verordening vast en werd met ondersteuning van de gemeente het huishoudelijk reglement opgesteld.

De Wmo-raad heeft in de afgelopen periode dezelfde problemen ondervonden als de Wvg-commissie, namelijk gebrekkige informatievoorziening door

de gemeente. Met de komst van een nieuw college is echter de communicatie en informatievoorziening tussen gemeente en Wmo-raad verbeterd. Via de Wmo-raad bestaan er contacten met maatschappelijke organisaties. Ieder lid onderhoudt het contact met een aantal vaste organisaties. De wijze waarop dit gebeurt wordt door ieder lid zelf ingevuld.

Bij zowel de beleidsmedewerkers als bij de Wmo-raad bestaat enige onduidelijkheid over de rol van de Wmo-raad. De verordening is echter duidelijk: de Wmo-raad adviseert gevraagd en ongevraagd zowel het college als de gemeenteraad. Voorts bestaat er verschil in verwachtingen betreffende de inhoud van de adviezen en de momenten waarop in het proces de Wmo-raad een inbreng moet hebben. Zo vindt de Wmo-raad dat ze te laat/te weinig bij het beleid wordt betrokken en de beleidsmedewerkers vinden dat de Wmo-raad te veel met incidenten/klachten bezig is en te weinig beleidsmatig.

Naast de Wmo-raad dienen de uitvoerende organisaties voor zorg en welzijn ook vanuit hun verantwoordelijkheid en hun contacten met de cliënten een inbreng te hebben over wat nodig is aan voorzieningen. Dit moet tot uitdrukking komen in het subsidieproces en inkoopproces. Er wordt gewerkt om dit proces te verbeteren waarbij met name met de gesubsidieerde instellingen nog een slag moet worden gemaakt. De zorgaanbieders zijn verplicht een klanttevredenheidsonderzoek (KTO) uit te voeren en ook de gemeente laat een KTO uitvoeren waarvan de resultaten worden jaarlijks gepubliceerd.

De Wmo-raad kan een belangrijke vertegenwoordigende rol spelen voor de inwoners van Ooststellingwerf. De leden van de gemeenteraad zijn betrokken bij de Wmo en hebben contacten in de lokale samenleving. De rol van de Wmo-raad moet echter organisatorisch nog beter worden ingevuld. Daarbij gaat het om het inpassen van adviezen in de beleidsontwikkelings- en besluitvormingsprocessen binnen de gemeentelijke organisatie en het structureren van de contacten tussen de Wmo-raad en de inwoners en maatschappelijke organisaties van Ooststellingwerf.

#### **4. Hoe is de uitvoering van de Wmo geregeld?**

Elementen als implementatie en het betrekken van inwoners/cliënten zijn bij de voorafgaande vragen reeds aan de orde geweest. Een centraal onderdeel van het Wmo-beleid is de dorpsaanpak van de gemeente. Het beleid is gericht op de leefbaarheid van de dorpen en de participatie van de inwoners. Dat betekent voldoende voorzieningen zoals een school, et cetera. De dorpscoördinator overlegt met de Plaatselijke Belangen en stelt met hen dorpsagenda's op en actualiseert de dorpsvisies. Burgers en inwoners worden actief benaderd om hun bijdrage te leveren om zo meer aan te sluiten bij de ideeën en zelfwerkzaamheid van burgers.

Communicatie met de inwoners vindt plaats via brochures, de website van de gemeente, het Wmo-loket ('t Stip) en de website van Wmo-loket. Verder ziet de dorpscoördinator communicatie met de inwoners als een kerntaak van hem. Niet in elk dorp kan meer een decentraal Wmo-loket worden gehandhaafd. Er zijn er net twee gesloten omdat er te weinig cliënten komen. De dienstverlening zal meer worden gedigitaliseerd en er zal nadruk worden gelegd op huisbezoeken door Wmo-consulenten. Deze zijn in 2009 getraind in het indiceren en het afleggen van huisbezoeken.

De inkoop van huishoudelijke hulp vindt plaats middels aanbesteding. Ook de vertrekkingen worden ingekocht. Bij de inkoop zijn de kosten (tarief HH of tarief taxi) niet primair leidend. Ook de kwaliteit en de wens van de klant zijn van belang. De cliënt heeft een eigen inbreng. Met gesubsidieerde instellingen worden afspraken gemaakt over het in stand houden van algemene of collectieve voorzieningen. De leveranciers en de uitvoerende (gesubsidieerde) instellingen rapporteren periodiek aan de gemeentelijke uitvoeringsafdeling. Dit is vastgelegd in de (subsidie-)contracten. Ten aanzien van de gesubsidieerde instellingen wordt gewerkt aan een verbetertraject (BCF) dat ertoe moet leiden dat de diensten die deze instellingen leveren beter aansluiten op de beleidsdoelstellingen van de gemeente. De verantwoordelijkheid voor de controle op de nakoming van de afspraken ligt bij de verschillende beleidsmedewerkers (accountmanagers).

De afhandeling van aanvragen vindt adequaat plaats. Na doorvoering van verbeteringen in de werkprocessen zijn de doorlooptijden verkort. Er wordt ook meer gekeken naar de vraag achter de vraag van de cliënt, waardoor er meer passende ondersteuning wordt geboden.

Als gesproken wordt over de uitvoering van de Wmo dan wordt met name bedoeld het behandelen van aanvragen, indiceren en uitvoering geven aan voorzieningen. Dat onderdeel is adequaat georganiseerd.

## **5. Hoe vindt de beleidsontwikkeling rond de Wmo plaats?**

De beleidsontwikkeling bij de start van de Wmo is beschreven bij vraag 1. Vervolgens zijn er naar aanleiding van de eerste ervaringen met de uitvoering verbeteringen aangebracht in de werkprocessen en is het verstrekkingenbeleid herijkt. Over deze aanpassingen heeft de Wmo-raad geadviseerd. De gemeenteraad heeft de aanpassingen vastgesteld, zij het met amendementen en moties.

Binnenkort zal het Wmo-beleid moeten worden geëvalueerd en wordt er een nieuwe beleidsnota Wmo opgesteld voor de komende vier jaar.

Al werkende vindt er een ombuiging plaats van claimgericht naar vraag- en



compensatiegericht werken. De medewerkers zijn getraind om te zoeken naar de vraag achter de vraag en passende oplossingen te vinden. Hetzelfde betreft de verschuiving van individuele voorzieningen naar collectieve voorzieningen. Dat is een proces dat stap voor stap door de gemeente moet worden ingevuld samen met de aanbieders van zorg en welzijn.

De beleidsontwikkeling is voorts sterk gebiedsgericht. De gemeente zet in op de leefbaarheid in de dorpen en ziet dat als een belangrijke uitwerking van het Wmo-beleid. In de dorpen komen de verschillende aspecten van het Wmo-beleid bij elkaar, zoals de ondersteuning van het vrijwilligerswerk, het jeugdbeleid, veiligheidsbeleid en participatie. Ook de individuele ondersteuning van inwoners heeft hierbij een rol maar staat niet centraal. Dit beleid komt tot stand in overleg met de bewoners van de dorpen waarbij ook rekening wordt gehouden met gemeentelijke beleidsuitgangspunten.

Op diverse terreinen van de Wmo vindt beleidsvorming plaats maar dat wordt niet altijd expliciet genoemd. Het is ondergebracht bij diverse programma's in de programmabegroting.

## **6. Hoe doeltreffend is het Wmo-beleid van Ooststellingwerf?**

De beleidsdoelstellingen zijn niet allemaal SMART geformuleerd en bovendien vindt er geen rapportage per beleidsdoelstelling plaats waardoor de beantwoording van deze vraag beperkingen kent. We kunnen wel vaststellen dat een deel van de geformuleerde doelstellingen is gerealiseerd:

- Het compensatiebeginsel wordt toegepast.
- Er is sprake van een verschuiving van individuele voorzieningen naar collectieve en algemene voorzieningen.
- Er vindt een opbouw plaats van de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers. Ooststellingwerf heeft relatief veel vrijwilligers (Benchmark Wmo 2010).
- Samenleven in de dorpen wordt uitgevoerd met twee concrete pilots. Voorts laat het tevredenheidsonderzoek 2009 over het algemeen een positief beeld zien na een terugval over 2009. Dit is een belangrijke indicator voor het effect van de maatregelen in het domein "makkelijker maken" dat voor een belangrijk deel bestaat uit het verstrekkingenbeleid.

## 7. Hoe doelmatig is het Wmo-beleid van Ooststellingwerf?

Ooststellingwerf heeft de werkprocessen aangepast zodat de doorlooptijden van aanvragen zijn verminderd.

Vanaf de beginfase heeft de gemeente – naast de kwaliteit van voorzieningen – ook getracht de kosten van de Wmo te beheersen. Uit de Benchmark Wmo 2010 blijkt dat de uitgaven per inwoner van Ooststellingwerf aan huishoudelijk hulp en hulpmiddelen onder het gemiddelde van gemeenten met een vergelijkbare grootte ligt.

De uitvoeringskosten per inwoner liggen echter hoger dan bij gemeenten met een vergelijkbare grootte. Onder uitvoeringskosten vallen directe personeelskosten, de kosten voor externe indicatie en overige kosten. De directe personeelskosten maken gemiddeld 80% uit van de uitvoeringskosten.

*Tabel: Uitgaven huishoudelijke hulp en hulpmiddelen en uitvoeringskosten per inwoner van Ooststellingwerf in 2009 (bron: Benchmark Wmo 2010)*

	Ooststellingwerf	Vergelijkbare gemeenten (grootteklasse)	Benchmarkgemiddelde
Uitgaven huishoudelijke hulp en hulpmiddelen per inwoner	€ 103,31	€ 118,58	€ 129,99
Kosten uitvoering per inwoner	€ 50,71	€ 18,54	€ 17,41

Dat de uitvoeringskosten in Ooststellingwerf relatief hoog zijn kan verklaard worden uit het feit dat de gemeente Ooststellingwerf heeft gerekend met een uurtarief van € 99,00, terwijl bij andere gemeenten de personeelskosten gebaseerd zijn op de loonkosten. De gemiddelde loonkosten per fte liggen een stuk lager dan de kosten per fte bij een uurtarief van € 99,00. Hierdoor zijn de kosten voor de uitvoering van de Wmo per inwoner voor Ooststellingwerf niet vergelijkbaar met die van andere gemeenten.

Bovendien wordt in de Ooststellingwerf bij de uitvoering van de individuele voorzieningen gewerkt met externe inhuur. Dat is niet in alle gemeenten het geval. Externe inhuur is in de meeste gevallen duurder dan personeel in loondienst.

Daarnaast geeft de gemeente aan dat het aantal fte te ruim berekend is in de Benchmark Wmo 2010: ook mensen die niet belast zijn met de uitvoering van de individuele voorzieningen zijn meegerekend. In de Benchmark Wmo 2011 is dit hersteld en vallen de kosten voor de uitvoering van de Wmo per inwoner

hierdoor lager uit: € 41,08. De gemiddelde uitvoeringskosten per inwoner van alle gemeenten die deelnemen aan de Benchmark Wmo 2011 zijn € 18,35. Indien gerekend wordt met de directe personeelskosten gebaseerd op loonkosten en niet met een uurtarief van € 99,- zijn de uitvoeringskosten per inwoner in Ooststellingwerf € 17,98.

De uitgaven per inwoner voor Wmo-hulpmiddelen en huishoudelijke hulp zijn in 2009 afgenomen ten opzichte van 2008.

*Tabel: Uitgaven Wmo-hulpmiddelen en huishoudelijke hulp per inwoner van Ooststellingwerf (Bron Benchmark Wmo, 2010).*

	2007	2008	2009
Uitgaven Wmo-hulpmiddelen per inwoner	€ 39,40	€ 36,90	€ 30,98
Uitgaven huishoudelijke hulp per inwoner	€ 72,16	€ 78,37	€ 72,33

## **5. Conclusies en aanbevelingen**

### **Conclusies**

Sinds 2007 zijn gemeenten belast met de uitvoering van de Wmo. Het hoofddoel van de wet is dat iedereen kan 'meedoen', wat zich nader vertaalt in het bevorderen van de zelfredzaamheid en participatie, het stimuleren van actief burgerschap en het verbeteren van sociale samenhang. De invoering van de Wmo is voor alle partijen (college, raad, ambtelijke organisatie en inwoners) een zoektocht met veel onzekerheden. De materie was nieuw en omvangrijk en vroeg een andere manier van denken over de wijze waarop iedereen mee kan doen. Een omschakeling die langer duurt dan de vier jaar van de beleidsnota Wmo. Binnen de gemeente Ooststellingwerf zijn in die vier jaar goede stappen gezet op weg naar een volledige doorvoering van de Wmo en het eigen maken van het gedachtegoed van de Wmo. In de analyse van dit proces en de resultaten tot nu toe zijn de volgende aandachtspunten naar voren gekomen, die ook relevant zijn voor de toekomst van de Wmo:

1. De betrokkenheid van de raad – formeel en informeel – bij de beleidsontwikkeling en implementatie van de Wmo was aanzienlijk. De raad heeft de kaders voor het beleid vastgesteld en met amendementen en moties duidelijk haar mening vastgelegd. De raad heeft echter onvoldoende toegezien op de uitvoering van deze kaders waardoor het sturend effect niet optimaal is geweest.
2. De wijze waarop de gemeente de beleidsdocumenten inricht verschilt met de wijze waarop de gemeente de verantwoordingsdocumenten inricht. Het is daardoor niet goed mogelijk de voortgang van het beleid te controleren.
3. De afspraken met externe dienstverleners en de controle daarop in termen van effecten en resultaten zijn nog onvoldoende expliciet.
4. Bij de invoering van de Wmo is door de gemeente actie ondernomen om de inwoners te betrekken. Daarvoor is ad hoc een aantal bijeenkomsten georganiseerd. Voor meer structurele afstemming met de inwoners is de Wmo-raad opgericht. Zowel bij beleidsmedewerkers als bij leden van de Wmo-raad bestaan onduidelijkheden over de rol van de Wmo-raad en de verwachtingen met betrekking tot de adviezen. Daarnaast bestaat kan de afstemming met de achterban beter worden gestructureerd wat het draagvlak voor de adviezen en het Wmo-beleid versterkt.
5. Nieuwe raadsleden hebben een achterstand in de complexe en omvangrijke materie van de Wmo. Voor een optimale uitvoering van de kaderstellende en controlerende taak van de raad – zeker in relatie tot de komende ontwikkelingen (overdracht van Awbz-taken naar gemeenten) - kan dit een beperking zijn.

## ***Aanbevelingen***

Op grond van dit onderzoek doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

1. De gemeenteraad dient zich te beraden op haar controlerende taak.
2. Tussen raad en college moeten heldere werkafspraken worden gemaakt over de verantwoording van het Wmo-beleid.
3. Ten aanzien van moties en amendementen moeten raad en college afspraken maken over het afleggen van verantwoording over de uitvoering hiervan.
4. De gemeenteraad verzoekt het college om samen met de Wmo-raad nadere invulling te geven aan de rol en positie van de Wmo-raad in het beleids- en uitvoeringsproces van de Wmo.
5. Het college draagt zorg voor een meer SMART formulering van de doelstellingen.
6. Het college maakt evalueerbare aanbestedingscontracten en maakt daarin duidelijke afspraken over de (kwaliteit van) de vereiste verantwoordingsinformatie en op welke momenten (tussentijds) verantwoording plaatsvindt.
7. De raad en zijn griffier organiseren gezamenlijk de informatievoorziening voor nieuwe raadsleden specifiek op het terrein van de Wmo en de achtergronden.
8. De raad maakt vroegtijdig afspraken met het college over de wijze van betrokkenheid bij de nieuwe ontwikkelingen (overdracht Awbz-taken).

## **6. Ambtelijke wederhoor**

*De onderstaande ambtelijke reactie is op 16 mei jongstleden ontvangen. Het is van belang op te merken dat de verwijzingen op deze pagina niet meer overeenkomen met het rapport.*

Cluster:

Ambtenaar:

Doorkiesnummer: (0516) 56 6

Ons kenmerk:

Onderwerp: concept rapport WMO

Oosterwolde, 16 mei 2011

Geachte leden van de Rekenkamercommissie/Beste heer Van Rijn,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het concept rapport. Wij zullen zeker, waar mogelijk, de aanbevelingen meenemen bij het opstellen van het volgende meerjarige beleidsplan WMO (2012), de evaluatie van de WMO-raad en verdere uitvoering. Het stimuleren en ondersteunen van participatie van onze inwoners blijft namelijk een uitdaging. Zeker omdat lokale overheden steeds vaker rijkstaken (met minder budget) gaan uitvoeren al dan niet in combinatie met veranderende wetgeving zoals de Wet Werken naar vermogen.. Op enkele onderdelen willen wij u een korte, ambtelijke reactie geven, zoals u verzoekt in de mail aan de heer Kastelein van 24 april j.l..

*Prestatievelden zijn ondergebracht in 4 domeinen (pagina 16)*

Ondanks dat u weet dat de gemeente Ooststellingwerf werkt op basis van een viertal domeinen- waarin alle prestatievelden zijn ondergebracht- worden de toetsresultaten consequent gelieerd aan de afzonderlijke prestatievelden. Dit geeft ons inziens een vertekend beeld, te meer daar u op een ander moment aangeeft dat, door het hanteren van de vier domeinen, er sprake is van een grotere samenhang. Wij adviseren u het rapport hierop aan te passen.

*Evenwicht tussen de verschillende domeinen (pagina 19 en 20)*

Door de invoering van de WMO en de daaraan verbonden taak “het verstrekken van hulp bij het huishouden” kan het eenzijdige beeld ontstaan dat veranderingen zich alleen hebben voorgedaan in domein 3 ‘Meedoen makkelijker maken’ (oud Wvg). Maar de invoering van de WMO behelsde meer; immers de voormalige Welzijnswet hield op te bestaan. Hierdoor werd een appèl gedaan op een andere manier van denken en werken. De geïnterviewde beleidsmedewerkers hebben hiervan zeker voorbeelden genoemd, maar vinden die niet altijd terug in het rapport. Denk aan de ontwikkelingen op het gebied van domein 2 ‘Opgroeien en opvoeden’, te weten de ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin, de nieuwe nota Peuterspeelzaalwerk, de pilot dorpencoördinator, de instelling van wijk- en dorpenbudgetten etc. In het rapport (pagina 31) bevestigt u dit eigenlijk ook. Namelijk dat de implementatiefase van de WMO gekenmerkt wordt door onzekerheid bij alle betrokken partijen en een sterke gerichtheid op de voorzieningen.

*WMO en financiën*

a) risico’s (pagina 21)

Op meerdere plaatsen in het rapport uit u de zorg dat onvoldoende aandacht zou worden besteed aan de risico’s die verbonden zijn aan de uitvoering van de WMO. Dit bevreemdt ons, want in de (meerjarige) begroting geven we wel degelijk risico’s aan (zie risicoparaagraaf en bij de inhoudelijke programma’s). Daarnaast vinden per kwartaal overleggen plaats met contractpartijen die Huishoudelijke Hulp, hulpmiddelen en externe adviezen leveren. We bespreken dan ook de kwartaalcijfers. Daarnaast raadplegen we minimaal twee keer per maand het systeem met daarin een overzicht van de budgetrapportage. Formeel rapporteren we twee keer per jaar, maar ambtelijk is er continu zicht op de uitgaven. Zo nodig kan er ook tussentijds gerapporteerd worden. In de reguliere begroting maken we gebruik van een “post onvoorzien” om tekorten op te vangen en ook is het WMO-budget ‘Hulp bij het huishouden’ en de WMO-reserve (t.b.v. alle voorzieningen en de informele zorg) geormerkt en dus alleen in te zetten voor deze doeleinden. Helaas bleek de wens (amendement van de raad) om te werken met één WMO-budget niet verenigbaar met de huidige programma indeling.

b) het uitvoeringsbudget

De kosten van het WMO-uitvoeringsbudget over de jaren 2007 en 2010 zijn niet één op één te vergelijken. Voor alle duidelijkheid: het betreft hier allemaal diensten van derden, zoals de dienstverlening van de leverancier van hulpmiddelen en de indicatieadviseur. Het budget wordt niet gebruikt om ambtenaren te bekostigen. Wij verzoeken u dit aan te passen in het rapport.

De kosten uitvoering per inwoner (bron Benchmark WMO 2010) is helaas onjuist (pagina 37). Wij hebben destijds per abuis uren meegerekend van mensen die zich wel bezig hielden met de Wmo, maar niet met de individuele voorzieningen. Daardoor is een vertekend beeld ontstaan. Ook zijn onder de noemer overige uitvoeringskosten verkeerde kosten opgevoerd. Achteraf is niet precies te herleiden wat destijds onder overige kosten is opgevoerd, maar het kan nooit een dergelijk hoog bedrag zijn. Helaas kon dit niet meer gecorrigeerd worden in de benchmarkgegevens. Wij adviseren u deze opmerking mee te nemen in het rapport.

c) ontbreken financiële paragraaf jaarplannen

De systematiek is als volgt: in november wordt de begroting vastgesteld. De begroting bepaalt mede de inhoud van het jaarplan van het daarop volgende jaar. Het uitgangspunt

hierbij is budgettair neutrale uitvoering. Met het jaarplan geven we aan wat we in een bepaald kalenderjaar op het terrein van de WMO willen gaan doen. Financieel staan de kaders dan al vast en is de dekking al geregeld.

*WMO-raad (pagina 17)*

De zinsnede “Vervolgens is de Cliëntengemeenteraad- als tijdelijke voorziening- bij de beleidsvorming betrokken” klopt niet. Van meet af aan stond het toenmalig B&W een breed WMO-platform voor ogen en is de toenmalige Wvg-commissie gevraagd om daar- aan mee te denken/werken. Uiteindelijk hebben die leden afgezien om zitting te nemen in de op te richten WMO-raad

*SMART formuleren beleidsdoelen (o.a. pagina 26, 36)*

De aanbeveling om beleidsdoelen SMART te formuleren nemen we ter harte en hier zijn we op meerdere fronten druk mee bezig. Denk aan het traject van beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) met de lokale welzijnsinstelling en in de diverse beleidsplannen.

Alvast willen wij u hartelijk danken voor uw onderzoek, waar wij ons voordeel mee zullen doen. Wij verzoeken u bovengenoemde aanvullingen, c.q. correcties te verwerken in uw definitieve rapportage. Deze laatste zien wij met interesse tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Mathijs Creemers  
manager Welzijn, Zorg en Onderwijs



## **NAWOORD**

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de ambtelijke reactie. Hierna wordt aangegeven wat de rekenkamercommissie vindt van de ambtelijke reactie en als daartoe aanleiding is, welke wijzigingen in het rapport zijn aangebracht. Dit nawoord is in volgorde van de punten uit de ambtelijke reactie opgesteld.

### *Prestatievelden zijn ondergebracht in 4 domeinen*

De wettelijke opdracht aan de gemeente is geformuleerd in prestatievelden. Ook de domeinen die de gemeente heeft benoemd zijn samengesteld uit prestatievelden. De gemeente heeft in beleidsnota haar beleid ingericht overeenkomstig deze domeinen. De P&C-documenten – van belang voor de taakstellende en controlerende taak van de raad - hanteren echter geen van beide grootheden. Het toetsingskader gaat uit van de wettelijke opdracht en dus van prestatievelden. Bij het uitvoeren van de toetsing is echter ook naar domeinen gekeken. De normen op pagina 18 en 19 betreffen het smart formuleren van doelstellingen en de samenhang tussen prestatievelden. Het rapport constateert in dat verband dat de doelstellingen van de domeinen onvoldoende smart zijn geformuleerd en dat door het samenvoegen van prestatievelden tot een domein de samenhang tussen deze prestatievelden duidelijk wordt gemaakt, maar dat de samenhang tussen de verschillende domeinen niet wordt verduidelijkt.

De ambtelijke reactie heeft niet geleid tot aanpassing van het rapport.

### *Evenwicht tussen de verschillende domeinen*

De kanttekening is geheel in lijn met de rapportage. De Wmo is meer dan het verstrekken van huishoudelijke hulp. De normen op deze pagina's betreffen de rapportages aan de raad over de wettelijke en maatschappelijke ontwikkelingen rond de Wmo en het jaarlijkse overzicht van de kosten van Wmo per prestatieveld. In de bevindingen komt naar voren dat het college niet één compleet beeld geeft van de uitvoering van de Wmo in de volle breedte. De informatie is fragmentarisch. In de bevindingen wordt ook informatie aangehaald die geen betrekking heeft op de verstrekkingen zoals de leefbaarheidsmonitor en de dorpsaanpak en er wordt ook vermeld dat de programma's uit de programmabegroting informatie bieden over de kosten van Wmo maar dat deze informatie niet een op een aansluit op de domeinen. Daarbij is het programma 'Onderwijs, vorming en jeugd' genoemd dat dit programma het domein 'Opgroeien en opvoeden' benadert, waaronder het CJG en het peuterspeelzaalwerk vallen.

De ambtelijke reactie heeft niet geleid tot aanpassing van het rapport.

a) risico's

Op grond van de ambtelijke reactie is geconstateerd dat er wel aan de norm is voldaan. Daarom is het toetsresultaat in die zin geherformuleerd:

*Aan de norm wordt voldaan met de beschrijving van de ontwikkelingen rond de Wmo en de consequenties daarvan voor de begroting in de verschillende programma's van de (meerjaren)programmabegroting. .*

b) het uitvoeringsbudget

De ambtelijke reactie geeft aan dat het Wmo-uitvoeringsbudget niet voor ambtenaren wordt gebruikt en dat in het rapport een correctie moet worden aangebracht. Onduidelijk is waar deze opmerking betrekking op heeft omdat wij een dergelijke opmerking niet in het rapport kunnen terugvinden .

In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat het cijfer uit de benchmark 2010 voor de 'kosten uitvoering per inwoner' onjuist is berekend door de gemeente omdat personele kosten zijn meegenomen die geen betrekking hebben op de individuele verstrekkingen.

Naar aanleiding van deze opmerkingen is uitgebreid contact geweest met de beleidsmedewerkers. Dit heeft geleid tot een grondige herformulering van de beantwoording van onderzoeksvraag 7. Daarmee zijn de gemaakte kanttekeningen in het ambtelijk wederhoor verwerkt.

c) ontbreken financiële paragraaf jaarplannen

De ambtelijke reactie heeft geleid tot aanpassing van het rapport betreffende de tekst van het toetsresultaat:

*Het gemeentelijk Wmo-beleid voldoet niet volledig aan de gestelde norm. De algemene doelstellingen zijn niet allemaal SMART geformuleerd en het is niet duidelijk wat de kosten zijn van de verschillende activiteiten. Het is niet altijd duidelijk wat het resultaat is van de activiteiten en aan welke doelstelling(en) de activiteiten een bijdrage leveren. De ambities/ doelstellingen zijn per domein beschreven, maar er is geen duidelijk en samenhangend overzicht van doelstellingen, de daarbij behorende activiteiten en de daarbij behorende kosten voorhanden.*

#### Wmo-raad

De ambtelijke reactie heeft geleid tot tekstuele aanpassing van het rapport op twee plaatsen.

Op blz. 20:

*Na deze eerste aanzet tot burgerbetrokkenheid was het voor het college vervolgens een zoekproces hoe vorm te geven aan het betrekken van de inwoners. In eerste instantie was de bestaande Wvg-commissie betrokken bij het vormgeven van het beleid. Vervolgens is de Cliëntenraad bij de beleidsvorming betrokken. Tenslotte initieerde de gemeente de oprichting van de Wmo-raad.*

Op blz 37:

*Er is bij de ontwikkeling van het beleid gewerkt met een burgerpanel. Daarnaast zijn er door het college interactieve bijeenkomsten georganiseerd voor burgers en maatschappelijke organisaties. Daarna is een zoekproces op gang gekomen rond de vraag hoe verder vorm te geven aan het betrekken van de burgers. In eerste instantie is de toen bestaande Wvg-commissie betrokken bij het vormgeven van het beleid. Deze commissie was ontevreden over de informatieverschaffing door de gemeente. Ook is de Cliëntenraad bij de beleidsvorming betrokken.*

#### SMART formuleren beleidsdoelen

De rekenkamercommissie is verheugd te constateren, dat de ambtelijke reactie een bevestiging is van de noodzaak tot scherpere doelformulering.

# ***Bijlagen***

## **Bijlage 1: Overzicht van beschikbare documenten ten behoeve van het rekenkameronderzoek Wmo-beleid in de gemeente Ooststellingwerf**

Samen omzien naar elkaar (13 maart 2007) WMO-Kader ten behoeve van het Vierjarig beleidsplan 2008-2011

Samen omzien naar elkaar, Ooststellingwerfse visie op Wet maatschappelijke ondersteuning, maart 2007

Verordening Voorzieningen Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Ooststellingwerf 2007

Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Ooststellingwerf

Beleidsregels Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gemeente Ooststellingwerf inclusief toelichting, maart 2007

WMO-BELEIDSPLAN 2008-2011, gemeente Ooststellingwerf, DSP - groep BV Amsterdam, maart 2008

Advies aan B&W betreffende de participatie en de Wmo, 25 maart 2008

Verordening Raad Wet maatschappelijke ondersteuning 2008, 7 oktober 2008

Nota informele zorg, Ondersteuning Mantelzorg en Vrijwilligerswerk 2008-2012, "Ik zie jou, zie ie mij?" AFdeling Welzon, november 2008

Advies aan B&W betreffende het benoemen van leden van de Wmo-raad, 12 december 2008

Presentielijst Wmo-raad over jaar 2008

Advies aan B&W betreffende herijking van het verstrekkingenbeleid, februari 2009

Jaarplan Wet maatschappelijke ondersteuning 2009, maart 2009

Brief aan Wmo-raad betreffende toezending stukken en spelregels, 4 maart 2009

Jaarstukken 2009

Verordening Voorzieningen Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Ooststellingwerf 2010

Jaarplan Wet maatschappelijke ondersteuning 2010

Speerpunten uit het Wmo-jaarplan 2010

Afdelingsplan 2010 van de afdeling Welzijn, Zorg en Onderwijs (Welzon)

Wmo-brochure, gemeente Ooststellingwerf

Eerste managementrapportage 2010, 27 mei 2010

Bestuursrapportage 2010, Oosterwolde 9 juli 2010

Tweede managementrapportage 2010, 30 september 2010

Programmabegroting 2010 t/m 2013

Programmabegroting 2011 t/m 2014

SGBO: Tevredenheidsonderzoek Wmo over 2009. Cliënten individuele voorzieningen, gemeente Ooststellingwerf

SGBO: Benchmark Wmo 2010- basisbenchmark – Rapport gemeente Ooststellingwerf

SGBO: Benchmark Wmo 2010 – rapport individuele voorzieningen: aantallen en uitgaven 2009: Ooststellingwerf

Interne controle rechtmatigheid Wmo 2009 (onderzoekperiode is: 1 januari tot 31 december 2009)

(concept) Interne controle rechtmatigheid Wmo 2010 (onderzoekperiode is: 1 januari tot 31 december 2010) (is nog niet helemaal definitief)

Raads- en commissieverslagen 2007, 2008, 2009 en 2010

Diverse adviezen van de Wmo-raad

Subsidieovereenkomst met Stichting voor Maatschappelijk werk Fryslân (2008-2010)

Prestatieovereenkomst met Scala 2010

Raamovereenkomsten huishoudelijke hulp 2010

**Bijlage 2: Overzicht van geïnterviewde personen in het kader van het rekenkameronderzoek Wmo-beleid in de gemeente Ooststellingwerf**

Beleidsmedewerkers:

Hillie Schaap  
Jelly Vellinga  
Marten Tel  
Rina van der Meijden  
Daan van der Haer  
Matthijs Creemers

Leden Wmo-raad:

Pieter Hoogeveen  
Annelies Brandsma  
Tietsje Geertsma, secretaris Wmo-raad  
Sieger Visser  
Henk Vlaming, aspirant voorzitter

(Oud) leden gemeenteraad:

Maria Hafkenscheid, raadslid in vorige raadsperiode  
Jenny Dolsma, raadslid  
Hennie Duin, raadslid  
Riet van den Hengel-Hilhorst, raadslid in vorige raadsperiode

Wethouder:

Engbert van Esch