



# OP ROLLETJES?

Invoering van de Kanteling bij het Wmo-beleid van de gemeente  
Haaksbergen

Rekenkamercommissie Haaksbergen  
Rapport nr. 17  
Juni 2014

## Samenvatting

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. De wet is een samenvoeging van de oude Welzijnswet, de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) en onderdelen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De wet heeft als belangrijkste doelstelling het bevorderen van de zelfredzaamheid en de participatie van burgers en het bevorderen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen.

Ook het bevorderen van de sociale cohesie en de leefbaarheid zijn doelstellingen van de Wmo.

De **centrale onderzoeksvragen** van dit onderzoek luiden als volgt:

1. Wat zijn de kaders en doelstellingen van de Wmo en worden de juiste partijen op de juiste manier betrokken en geïnformeerd?
2. Geschiedt de uitvoering van de Wmo voldoende rechtmatig?
3. Op welke wijze heeft de gemeente Haaksbergen haar eigen sturings- en controlemechanisme ingericht ter verzekering van de rechtmatigheid?
4. Wat zijn de beoogde en behaalde resultaten op de negen prestatievelden van de Wmo en wat leert ons dat voor de komende jaren?
5. Geschiedt de uitvoering van de Wmo voldoende doelmatig? Is er een redelijk evenwicht tussen de uitgaven voor de diverse voorzieningen en de kosten voor personeel en 'overhead' voor de behandeling van de aanvragen voor individuele voorzieningen

Al gauw bleek dat de oorspronkelijke opzet van het onderzoek te weinig rekening hield met "De Kanteling". Een beleidswijziging die met ingang van 2012 in de gemeente Haaksbergen is ingevoerd en die de volgende veranderingen inhoudt:

- van denken in aanbod naar denken in resultaat;
- van claimen en "recht hebben op" naar vraag verhelderen en ondersteunen bij;
- van denken in beperkingen in denken in mogelijkheden;
- van confectie naar maatwerk.

De rekenkamercommissie heeft in zijn onderzoek de nadruk gelegd op de veranderingen die gepaard gaan met de invoering van De Kanteling. Er is het nodige literatuuronderzoek gedaan en er zijn interviews gehouden met direct betrokken ambtenaren, raadsleden, de huidige verantwoordelijke wethouder en de voorzitters van de Wmo-raad en de seniorenraad.

Uit het onderzoek is het volgende beeld naar voren gekomen:

Het Wmo-beleid is op interactieve wijze tot stand gekomen, maar betrokkenen als de seniorenraad en de Wmo-raad zijn pas betrokken bij de totstandkoming van het beleid (Wmo-nota 2008-2012 en Wmo-nota 2013-2016) nadat er een concept klaar lag. Zij werden dan in de gelegenheid gesteld hun oordeel te geven. Er is nauwelijks sprake van dat de cliënten mogen meepraten bij **de totstandkoming** van het Wmo-beleid. Opvallend is ook dat het Wmo-beleid van de periode 2008-2012 nauwelijks is geëvalueerd.

Wel is een verschuiving merkbaar dat het algemene beleid in samenhang met de Regio Twente vorm wordt gegeven, maar dat men toch streeft naar een individuele invulling voor de gemeente Haaksbergen. De krappe financiën en een beperkte kennis onder de eigen medewerkers lijken hier de drijfveer.

In het Wmo-beleid zijn wel doelstellingen opgenomen, doch deze zijn niet in alle gevallen smart (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) geformuleerd. Wel wordt jaarlijks de

tevredenheid gemeten van de gebruikers van Wmo voorzieningen en aan de raad ter informatie voorgelegd.

Informatieverstrekking aan de raad vindt voornamelijk plaats via de producten van de planning- en controlcyclus (begroting, tussentijdse rapportages en jaarrekening) en via de commissies als er iets bijzonders te melden is. Bij het opstellen van Wmo-beleidsplannen heeft de raad niet/nauwelijks kaders uitgezet. De rol van de raad is reactief, nauwelijks proactief te noemen. Ook de wethouder lijkt pas informatie te geven als daarom expliciet wordt gevraagd. Dan vindt dat ook correct en zorgvuldig plaats.

De gemeente Haaksbergen besteedt in 2014 ongeveer 5,5 miljoen euro aan uitgaven in het kader van de Wmo. Daarvan is 2,4 miljoen afkomstig uit de integratie-uitkering. De uitgaven zijn de afgelopen jaren fors gestegen. Verwacht wordt dat de bijdrage van het rijk in de komende jaren zal verminderen. Dat betekent ofwel een inkrimping van het huidige beleid ofwel beleidsafwegingen maken ten opzichte van ander gemeentelijk beleid. De discussie hierover moet nog worden gevoerd.

De toetsing aan het normenkader ziet er schematisch als volgt uit:

<b>Norm</b>	<b>Score</b>	<b>Toelichting</b>
beleid interactief tot stand gekomen	+/-	derden pas betrokken bij concept versie
Wmo-beleid sluit aan bij wet	+	eigen invulling beleid Haaksbergen
Meetbare resultaten per prestatieveld	+/-	niet SMART geformuleerd, wel aanwezig
Beleed vraaggericht tot stand gekomen	+/-	Wmo-raad twijfelt, keukentafelgesprekken nog in ontwikkeling
Wmo-beleed door cliënten gedragen	+/-	kritische houding Wmo-raad en seniorenraad
Adviezen adviesraden besproken	+	regelmatig overleg met Wmo-raad
Uitvoeringsinstellingen betrokken bij beleid	+/-	pas in zeer laat stadium
Integrale aanpak Wmo	+	uitgewerkte beleidsvisie neergelegd
Meting resultaten	-	slechts zeer globale artikel 9 onderzoeken
Uitkomsten klanttevredenheids-onderzoek	+	worden aan raad voorgelegd
Transparante, volledige en duidelijke info	+/-	vnl. via P&C-cyclus
Kaderstellende en controlerende rol raad	+/-	kan proactiever
Voldoet aan wettelijke verplichting art 9 Wmo	+	jaarlijkse SGBO-rapporten
Informatie Wmo aan burgers	+	samenwerking kan nog soepeler
Heldere afspraken en regie gemeente	+/-	ambtelijk moet men nog groeien in rol

## **Conclusie**

De Kanteling lijkt vooralsnog succesvol ingevoerd te worden. Alle partijen zijn zich wel degelijk bewust van de noodzaak ervan. Het rijksbeleid, waarbij wel de taken, maar niet het geld naar de gemeenten wordt overgeheveld, werpt wat dat betreft zijn schaduw vooruit. Wel worden er wat invoeringsproblemen verwacht, zoals: door het beperkte financiële perspectief wordt de aandacht voornamelijk gericht op ouderen en gehandicapten en minder op andere doelgroepen, zoals jeugd en geestelijke gezondheidszorg.

De gemeente heeft de regiefunctie naar zich toegetrokken. Dat lijkt logisch, maar dat vereist wel een optimaal samenspel tussen gemeente, professionals, mantelzorgers en vrijwilligers. Dat gaat nog niet in alle gevallen goed. De voorlichtings- en één loketfunctie kunnen nog worden verbeterd.

Nog niet alle partijen 'zitten geheel in hun rol'. De gemeente beseft wel dat mantelzorgers zwaar worden belast, maar heeft daar nog niet voldoende greep op. Men verwijst naar het Steunpunt Mantelzorg en denkt dan dat het probleem beheersbaar blijft. Ambtelijk geeft men aan: "in de keukentafelgesprekken is er oog voor de mantelzorger. Ook wordt op de advies- en ondersteuningsmogelijkheden gewezen die het Steunpunt Mantelzorg kan bieden. Het is lastig om de (zwaarbelaste) mantelzorger te bereiken."

## **Aanbevelingen**

Aanbevolen wordt als gemeenteraad eerst een heldere visie op het Wmo-beleid vast te stellen, alvorens tot invulling van beleidsregels over te gaan. Opvallend is dat de risico's van het huidige Wmo-beleid nog weinig inzichtelijk zijn. Aanbevolen wordt daarom een risico-analyse uit te voeren van het Wmo-beleid en op basis daarvan maatregelen te nemen om deze risico's te beheersen. Een belangrijk onderdeel daarvan is zich in de eerste plaats te richten op voorkomen, en dan pas op bestrijden.

Tenslotte wordt aanbevolen de professionele en maatschappelijke partners reeds in een vroeg stadium te betrekken bij de planvorming.

## **Inhoudsopgave**

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	5
1. Voorwoord	6
2. Inleiding en onderzoeksopzet	7
3. Wettelijke kaders Wmo	11
4. Communicatie en informatie	18
5. Doelstellingen Wmo-beleid	30
6. Uitvoering Wmo-beleid	33
7. Bereikte resultaten	37
8. Financiering	39
9. Toetsing aan normenkader	42
10. Conclusies	46
11. Aanbevelingen	48
Lijst van geraadpleegde literatuur	49
Bijlage 1	50
Bestuurlijk wederhoor	51
Reactie op bestuurlijk wederhoor	54

## 1. Voorwoord

Reeds bij het aantreden van de rekenkamercommissie, nu ruim 8 jaar geleden, is aandacht gevraagd door zowel de raad als door maatschappelijke organisaties voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning, kortweg de Wmo.

Er is weinig wetgeving die zo aan verandering onderhevig is als deze Wmo. Dat bleek ook wel toen wij als rekenkamercommissie bezig waren met de onderzoeksopzet. Al gauw bleek dat de gemeente, gedwongen door de economische realiteit van het zwaar bezuinigen op maatschappelijke ondersteuning, zijn pijlen richtte op De Kanteling. Dat wil zeggen dat een hulpvrager eerst in zijn maatschappelijke omgeving kijkt of hij daar voor hulp terecht kan, en als dat niet of niet voldoende lukt een beroep kan doen op gemeentelijke voorzieningen.

En de gemeente wil maatwerk leveren. Ten eerste omdat dit het goedkoopste en het meest efficiënt is en ten tweede omdat men ook een eigen invulling wil geven aan de zorg, gericht op de Haaksbergse schaal, en op de Haaksbergse burger.

Wij hebben daarom ons onderzoek gericht op het verloop van de invoering van de Kanteling. En al gauw bleek dat die Kanteling, feitelijk uit nood geboren, zo slecht nog niet was. Natuurlijk is het goed om maatwerk te leveren, om meerdere partijen, zowel professionals als vrijwilligers, erbij te betrekken. Als dat goed wordt ingevoerd en uitgevoerd is de kans groot, dat het nieuwe beleid ook goede resultaten oplevert. Tegen aanvaardbare kosten. Natuurlijk liggen er wel gevaren op de loer. Namelijk dat mantelzorgers nog zwaarder belast worden.

Het oerhollandse spreekwoord dringt zich op: van de nood een deugd maken. Of, vrij naar de filosoof Johan Cruyff: 'Elluk nadeel hep z'n voordeel'. De Kanteling lijkt daar bij uitstek een voorbeeld van. Moge dat een bron van inspiratie zijn voor de rijksoverheid.

Rekenkamercommissie gemeente Haaksbergen, april 2014

## 2. Inleiding en onderzoeksopzet

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. De wet is een samenvoeging van de oude Welzijnswet, de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) en onderdelen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De wet heeft als belangrijkste doelstelling het bevorderen van de zelfredzaamheid en de participatie van burgers en het bevorderen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen.

Ook het bevorderen van de sociale cohesie en de leefbaarheid zijn doelstellingen van de Wmo.

De Wmo kent 9 prestatievelden:<sup>1</sup>

1. Het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in 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 maatschappelijk 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 voor 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.

Dit beleid wordt in een beleidsplan vastgelegd en hierover wordt door het college aan de raad verantwoording afgelegd. Gemeenten zijn verplicht bij het vaststellen van beleid burgers mee te laten praten. De gemeente Haaksbergen kent voor dit doel een Wmo-raad. De gemeenten ontvangen middelen van het rijk voor de uitvoering van de Wmo via het gemeentefonds.

### De onderzoeksvragen

Er zijn vijf centrale onderzoeksvragen. De eerste drie vragen hebben meer betrekking op het gehele Wmo-beleid in Haaksbergen en de laatste twee op het beleid en de uitvoering hiervan binnen de negen prestatievelden.

De **centrale onderzoeksvragen** luiden als volgt:

1. Wat zijn de kaders en doelstellingen van de Wmo en worden de juiste partijen op de juiste manier betrokken en geïnformeerd?

Op welke wijze worden deze kaders vertaald naar concrete doelstellingen? Hoe verhouden deze doelstellingen zich tot de negen prestatievelden van de Wmo?

Op welke wijze zijn cliënten en uitvoeringsorganisaties betrokken binnen de beleidscyclus? Deze vraag wordt met name in hoofdstuk 3 behandeld.

---

<sup>1</sup> Eindrapport: "Meedoen met de Wmo", Rekenkamer Hilversum 2011

2. Geschiedt de uitvoering van de WMO voldoende rechtmatig?

Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van de Wmo en de mate waarin doelstellingen worden bereikt? En is hoeverre is die rapportage voldoende transparant?

Op welke wijze worden cliënten en uitvoeringsorganisaties over de uitvoering van de Wmo geïnformeerd?

Hoofdstuk 4 gaat uitvoerig op deze vragen in.

3. Op welke wijze heeft de gemeente Haaksbergen haar eigen sturings- en controlemechanisme ingericht ter verzekering van de rechtmatigheid?

Hoeveel mensen hebben in de afgelopen jaren een aanvraag ingediend voor een individuele voorziening, hoeveel van deze aanvragen zijn toegekend dan wel afgewezen, en hoeveel van die toekenningen dan wel afwijzingen waren onterecht?

Deze vragen worden in hoofdstuk 5 beantwoord.

4. Wat zijn de beoogde en behaalde resultaten op de negen prestatievelden van de Wmo en wat leert ons dat voor de komende jaren?

Welke doelstellingen (ten aanzien van middelen, activiteiten, resultaten en effecten) zijn er geformuleerd?

Wat voor resultaten/effecten zijn er bereikt? Hoe verhouden deze zich tot de beoogde resultaten/effecten?

Hoofdstuk 6 gaat hier uitvoerig op in.

5. Geschiedt de uitvoering van de Wmo voldoende doelmatig? Is er een redelijk evenwicht tussen de uitgaven voor de diverse voorzieningen en de kosten voor personeel en 'overhead' voor de behandeling van de aanvragen voor individuele voorzieningen

Hoe geeft de gemeente invulling aan haar regierol?

Hoe wordt de dienstverlening beleefd door deelnemers en uitvoeringsorganisaties?

Hoe vindt financiering plaats van de activiteiten en wat is de omvang van deze financiering? Hoe verhoudt deze zich tot vergelijkbare gemeenten?

Bovenstaande vragen worden in de hoofdstukken 7 en 8 beantwoord.

### **De onderzoeksmethoden**

Voor de gegevensverzameling en analyse is gebruik gemaakt van documentenanalyse, financiële analyse en persoonlijke interviews. In de documentanalyse hebben we gekeken naar de totstandkoming en bijstelling van het beleid en de wijze waarop doelstellingen, resultaten en uitvoering met elkaar in samenhang worden gebracht in relevante beleidsstukken. Daarnaast hebben we gekeken naar de cijfermatige en financiële onderbouwing van het beleid. Verder hebben wij interviews gehouden met de verantwoordelijke wethouders, leden van de gemeenteraad, ambtenaren en leden van de Wmo-raad en de seniorenraad.



## **Het normenkader**

Uitgaande van de onderzoeksvragen is per fase van het onderzoek een normenkader opgesteld aan de hand waarvan de uitvoering van het Haaksbergse Wmo-beleid is getoetst. De gekozen normen vloeien voort uit landelijke wet- en regelgeving en lokale beleidsdoelstellingen en ambities. We hebben voor de oriënterende fase van het onderzoek het volgende normenkader gehanteerd:

## **Normenkader oriëntatiefase**

### **Centrale onderzoeksvraag 1:**

1. Het beleid is op een interactieve manier tot stand gekomen, waarbij alle relevante partijen gehoord en betrokken zijn.
2. De doelstellingen van het Wmo-beleid sluiten aan op de doelstellingen van de wet, met name waar het gaat om het compensatiebeginsel, en de gemeente voert op alle 9 prestatievelden beleid.
3. De doelstellingen van het Wmo-beleid zijn per prestatieveld in specifieke en meetbare activiteiten en resultaten beschreven en de relatie tussen doelstellingen, activiteiten en resultaten is expliciet en logisch.
4. Het beleid is vraaggericht tot stand gekomen (in antwoord op maatschappelijke opgaven en behoeften).
5. Cliënten zijn bij de totstandkoming, uitvoering en evaluatie van het beleid betrokken, bijvoorbeeld via een Wmo-raad. Zij hebben over het beleid kunnen meedenken en hebben hier inspraak op kunnen uitoefenen.
6. Het Wmo-beleid en de doelstellingen worden aantoonbaar door cliënten (vertegenwoordigers) gedragen (acceptabel).
7. Adviezen van cliëntenparticipatieorganen zijn daadwerkelijk besproken en/of overgenomen. Indien dit niet het geval is, wordt beargumenteerd waarom.
8. Uitvoeringsinstellingen en burgers zijn bij de totstandkoming, uitvoering en evaluatie van het beleid betrokken. Zij hebben over het beleid kunnen meedenken en hebben hier inspraak op kunnen uitoefenen.

### **Centrale onderzoeksvraag 2:**

9. Er is sprake van een integrale aanpak van de Wmo. Deze kenmerkt zich door een brede, samenhangende benadering van de Wmo en een goede samenwerking.

### **Centrale onderzoeksvraag 3:**

10. De start- en einddata van de uitvoering van de activiteiten zijn vooraf benoemd. De activiteiten zijn daadwerkelijk uitgevoerd en de resultaten bereikt.

### **Centrale onderzoeksvraag 4:**

11. De voortgang en resultaten van het Wmo-beleid worden tussentijds systematisch gemeten en gevolgd, onder andere door klanttevredenheidsonderzoek. De uitkomsten van deze metingen zijn openbaar, en het college besluit op basis van deze metingen over voortzetting, bijsturing en aanpassing van de beleidsuitvoering.
12. De informatie die door het college aan de raad wordt verstrekt is transparant, volledig, op tijd, duidelijk en eenduidig en biedt de raad voldoende mogelijkheid om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

13. De gemeenteraad heeft haar kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de Wmo vervuld.
14. De gemeente voldoet aan haar wettelijke verplichting (artikel 9 uit de Wmo) om jaarlijks gegevens over haar Wmo-beleid aan te leveren aan het ministerie van VWS.

**Centrale onderzoeksvraag 5:**

15. Cliënten en burgers worden zodanig over de Wmo geïnformeerd dat zij (kunnen) weten waar zij recht op hebben en waar men terecht kan.
16. Uitvoeringsorganisaties weten wat er van hen verwacht wordt. Afspraken zijn helder, de gemeente stuurt op naleving van de afspraken en voert de regie.

### **3. Wettelijke kaders Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)**

#### **3.1 Wmo**

De Wet maatschappelijke ondersteuning is per 1 januari 2007 van kracht geworden. De wet is een participatiewet en heeft tot doel meedoen aan de samenleving mogelijk te maken voor iedereen.

##### *Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*

Volgens artikel 3 van de Wet Maatschappelijke ondersteuning dient de gemeenteraad één of meer plannen vast te stellen die richting geven aan het beleid rond maatschappelijke ondersteuning. Het plan dient vastgesteld te worden voor een periode van ten hoogste vier jaren en kan tussentijds gewijzigd worden.

Het opstellen van een vierjarig beleidsplan is één van de wettelijke verplichtingen. Andere zijn een rapportage over de realisatie van de voornemens aan de gemeenteraad en aan de burgers en de jaarlijkse publicatie van een tevredenheidsonderzoek<sup>2</sup>.

In Haaksbergen richtte de Wmo zich in eerste instantie op “meedoen en het samendoen” (Wmo beleidsplan 2008-2011 “De Burger Centraal”, gemeente Haaksbergen) De gemeente ondersteunt burgers en hun organisaties en biedt waar nodig op basis van maatwerk individuele voorzieningen. Samen met bewoners en organisaties in de gemeente en in de regio werkt de gemeente aan het vergroten van de leefbaarheid en de sociale samenhang in de wijken en dorpen en aan de participatie en de zelfredzaamheid van mensen.

Om invulling te geven aan het ‘meedoen en het samendoen’ heeft de gemeente Haaksbergen in het Wmo beleidsplan 2008-2011 de volgende ambities geformuleerd:

- bewoners wonen prettig in hun wijk of dorp en zij zijn tevreden over hun contacten met andere bewoners. Zij helpen zelf naar vermogen mee om de leefbaarheid en het samenleven in hun wijk te bevorderen. Er zijn minimaal twee woonservicezones gerealiseerd, dat wil zeggen een passend voorzieningen- en dienstenniveau rond wonen, welzijn en zorg;
- door een integrale benadering van jeugd in gezin, school, buurt, wijk en Haaksbergse samenleving wil de gemeente Haaksbergen zorg dragen voor een veilige omgeving waarin de jeugd met plezier kan opgroeien en zich kan ontplooiën tot actieve burgers. De gemeente wil een stevige regierol vervullen om de doelstellingen en de ambities die genoemd staan in de nota “jong en dynamisch” zo efficiënt en effectief mogelijk te realiseren;
- de gemeente Haaksbergen heeft een toegankelijk loket, dat zich richt op meerdere terreinen namelijk (zorg gerelateerd) wonen, welzijn, (informele) zorg, werk en inkomensondersteuning;
- Haaksbergenaren zetten zich vrijwillig in voor de samenleving en voor elkaar. Vrijwilligers en mantelzorgers worden voldoende ondersteund;
- mensen met beperkingen kunnen volwaardig meedoen aan en in de (Haaksbergse) samenleving en kunnen zolang mogelijk zelfstandig blijven wonen en functioneren met de zorg- en dienstverlening die ze nodig hebben en met voorzieningen onder handbereik;
- iedereen die recht heeft op een individuele voorziening maakt hiervan gebruik;
- bijzondere groepen kunnen zo zelfstandig mogelijk functioneren en nemen naar vermogen deel aan de samenleving. Eventuele overlast voor hun omgeving wordt zoveel mogelijk beperkt

---

<sup>2</sup> Rekenkameronderzoek Wmo Lelystad, 2010

Voor de periode 2012- 2016 is in de beleidsnota Wmo een nieuwe visie geformuleerd. Deze luidde aldus:

***Iedereen kan meedoen, iedereen doet mee***

*De gemeente gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en mogelijkheden van de bewoners. Om de eigen kracht van bewoners te versterken investeren we in voor iedereen toegankelijke algemene en preventieve voorzieningen en geven we ruimte aan burgerinitiatieven. Sociale structuren, vrijwilligers en mantelzorgers worden gewaardeerd en waar nodig en gewenst geactiveerd en versterkt.*

*Betrokken burgers, mantelzorgers, vrijwilligers en professionals zorgen er samen voor dat kwetsbare mensen die tijdelijk of voor een langere periode ondersteuning nodig hebben, deze zoveel mogelijk op maat krijgen. Passend bij hun mogelijkheden en specifieke situatie. Met een gezond beroep op wat zij zelf kunnen (bij)dragen.*

*'Bottom line' is de ontwikkeling van het Wmo-beleid van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'.*

### **3.2 Strategische uitgangspunten**

De visie als hierboven aangegeven is vertaald in een viertal strategische uitgangspunten. Door te denken en werken vanuit gedeelde uitgangspunten ontstaat meer eenheid van beleid en uitvoering. Daarmee worden de krachten van de inwoners, de kennis en kunde van beroepskrachten en de mogelijkheden en middelen die de gemeente beschikbaar heeft optimaal benut.

De strategische uitgangspunten zijn:

1. *De burger centraal:*  
Aandacht voor de vragen/behoefte op alle levensterreinen van de burger en recht doen aan verschillen hierin.
2. *Uitgaan van de eigen kracht van inwoners:*  
Denken en werken vanuit de mogelijkheden en talenten van mensen en stimuleren, ondersteunen en vertrouwen stellen in particuliere initiatieven.
3. *Meer aandacht voor voorkomen van problemen:*  
Meer preventie door meer welzijn en gezond leven leidt tot minder zorg en ziekte.
4. *Uitgaan van de kracht van kernen en wijken:*  
Benutten van de kracht van de kern of de wijk voor de ontwikkeling van leefbare en levensloopbestendige wijken en dorpen.

### **3.3 Doelstellingen van de Wmo**

#### **3.3.1 Eerste doel: meedoen mogelijk maken voor iedereen: investeren in algemene en preventieve voorzieningen**

De gemeente investeert in algemene en preventieve voorzieningen die voor iedere bewoner bereikbaar en toegankelijk moeten zijn. Deze voorzieningen dragen ertoe bij dat inwoners, eventueel met een steuntje in de rug, ontplooiingskansen krijgen, meedoen in de samenleving, en zichzelf kunnen redden. Het gaat daarbij zowel om fysieke als sociale voorzieningen.

### **3.3.2 Tweede doel: meer voor elkaar: ontwikkelen van burgerkracht en een sociale omgeving**

Burgerkracht is het vermogen van (groepen) inwoners en hun sociale netwerken om elkaar ondersteuning en zorg te geven. Een sociale omgeving draagt bij aan persoonlijk welbevinden. Sociale steun vergroot de draagkracht van gezinnen en mensen met een beperking en vermindert isolatie. Een sociale omgeving kan bijdragen aan preventie, zoals het voorkomen en vroeg signaleren van problemen, en kan de inzet van professionele zorg beperken.

In de gemeente Haaksbergen bestaan van oudsher nog traditionele steunstructuren of gemeenschappen als 'noaberschap', kerkgemeenschap en verenigingsleven waar mensen elkaar ontmoeten en steunen. De betrokkenheid bij elkaar en de omgeving is vaak groot. Overal in Haaksbergen vinden meer activiteiten en onderlinge steun plaats door jeugd, ouders en ouderen dan wat op het eerste oog zichtbaar is. Vrijwilligers en mantelzorgers zijn hierbij van onmisbaar belang. Samen maken zij het mogelijk dat mensen, al of niet met beperkingen, zo lang mogelijk zelfstandig en zelfredzaam kunnen zijn.

Professionals kunnen de burgerkracht en de kracht van de sociale omgeving faciliteren. Zij moeten zich meer dan voorheen dienstbaar opstellen naar de burger en de vraag en het initiatief van de burger centraal stellen. Zij kunnen een omgeving helpen creëren waarin ontmoeting, dialoog en netwerkvorming ontstaan. Dat betekent een andere werkwijze waarbij zij:

- mogelijkheden van (groepen) mensen onderzoeken en inventariseren;
- samen met hen een passend resultaat formuleren;
- samen met hen een plan maken om stapsgewijs te werken aan dat resultaat;
- nauwer samenwerken met andere collega professionals.

### **3.3.3 Derde doel: denken in participatieresultaten: maatwerk in cliëntondersteuning en ondersteuningsarrangementen**

Soms hebben mensen, ondanks de aanwezigheid van algemene en preventieve voorzieningen en informele steun, intensievere ondersteuning nodig bij de problemen die men ondervindt bij zijn of haar zelfredzaamheid of deelname aan de samenleving. Vaak is dan sprake van problemen op meerdere leefgebieden en/of gebrek aan regie op het eigen of het gezinsleven. Mensen kunnen met hun vragen terecht bij professionals, het Wmo-loket of het te ontwikkelen 1-loket. Zo nodig wordt vervolgens door een professional een afspraak gemaakt voor een (keukentafel)gesprek bij iemand thuis.

*Ontwikkeling van 1-loket:*

*De uitdaging is één innovatief concept van dienstverlening te ontwikkelen waarin voor de gehele bevolking van Haaksbergen op een laagdrempelige wijze de functies participatie, ontmoeting, informatie, advies en ondersteuning samen komen rond wonen, welzijn, opgroeien en zorg. Naast de 1-loketgedachte 'aan de balie' vraagt de dienstverlening ook om een 'outreachinge aanpak' waarbij professionals buitenshuis vraaggericht samenwerken en afstemmen met mantelzorgers/vrijwilligers.*

*Eenduidig dienen alle betrokkenen zich te richten op het stimuleren en ondersteunen van de eigen kracht en verantwoordelijkheden van inwoners. Dit vraagt ook om afstemming of samenwerking met de Ketenunit Zorg en Veiligheid (zorgcoördinatie voor burgers met meervoudige problematiek) en met het Centrum Jeugd en Gezin en Loes (voor opvoed- en opgroei-ondersteuning). Tevens zal de samenwerking en huisvesting 'onder één dak' van verschillende organisaties op de terreinen*

*van cultuur, welzijn en zorg binnen het Kulturhus model zorgen voor een duurzame versterking van de sociale cohesie in Haaksbergen.*

Deze verandering van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' vraagt de komende jaren het nodige van de burgers, namelijk het zoveel mogelijk zelf de regie houden en het inzetten van eigen mogelijkheden en sociale netwerk.

### **3.3.4 Vierde doel: niemand tussen wal en schip: vangnet en ondersteuning voor de meest kwetsbare mensen**

Deze inwoners van Haaksbergen krijgen meestal ondersteuning in Enschede. Centrumgemeente Enschede is verantwoordelijk voor voldoende (bovenlokale) voorzieningen voor toegeleiding, opvang en zorg.

De centrumgemeente en de regiogemeenten hebben daarnaast een taak in het realiseren van (collectieve) preventie en (na)zorg voor de eigen inwoners. In het regionaal Kompas en het regionaal convenant 'Samenwerken aan opvang en zorg' is afgesproken te werken volgens gezamenlijk vastgestelde uitgangspunten en ketensamenwerking en zijn financieringsafspraken vastgelegd. De uitgangspunten zijn: preventie en signalering, samenhang in de ondersteuning, cliëntgerichtheid, betaalbaarheid en de zorg zo kort mogelijk, zo licht mogelijk en zo dicht mogelijk bij de cliënt.

### **3.4 Vertaling kaders naar doelstellingen**

Op welke wijze worden de wettelijke kaders vertaald naar concrete doelstellingen? En hoe verhouden deze doelstellingen zich tot de negen prestatievelden van de Wmo?

#### **Van beleid naar uitvoering: zeven ontwikkelingslijnen**

De visie en de vier doelen krijgen invulling door ze te vertalen naar het brede scala aan beleidsterreinen en activiteiten die worden ontplooid. Meedoen c.q. maatschappelijke participatie is geen eigenstandig beleid of project. Het 'richten' van de diverse beleidsterreinen en activiteiten voor de komende jaren gebeurt via zeven ontwikkelingslijnen. Kenmerkend voor een ontwikkelingslijn is dat er geen duidelijk begin- en eindpunt te noemen is. Een ontwikkelingslijn is eigenlijk nooit af. De gemeente verwacht met deze ontwikkelingslijnen betere participatieresultaten en doelmatigheidswinst te behalen. Voor elke ontwikkelingslijn wordt kort het richtinggevende kader geformuleerd. In het uitvoeringsplan worden op basis hiervan concrete doelstellingen en activiteiten geformuleerd.

#### **3.4.1 De Kanteling volledig doorvoeren**

De Wmo is een participatiewet die voorschrijft dat iedereen mee moet kunnen doen. De gemeente moet mensen met een beperking daarbij zo nodig ondersteunen (compensatieplicht). De gemeente wil dit bereiken via 'de kanteling'.<sup>3</sup> Voor gemeente, instellingen en inwoners betekent dit de volgende veranderingen:

- van denken in aanbod naar denken in resultaat;
- van claimen en "recht hebben op" naar vraag verhelderen en ondersteunen bij;
- van denken in beperkingen in denken in mogelijkheden;
- van confectie naar maatwerk.

---

<sup>3</sup> VNG brochure "De Kanteling"

De Kanteling vraagt van gemeente en beroepskrachten maatwerk te leveren; de oplossing moet daadwerkelijk aansluiten op de behoefte van de klant. Om tot maatwerkoplossingen te komen moet er ook een gevarieerd repertoire aan voorzieningen zijn en organisaties die maatwerk kunnen leveren.

Richtinggevend kader:

- De principes van de Kanteling worden verwerkt in de gemeentelijke werkwijze: onder meer door snel, flexibel en actief in te spelen op (burger)initiatieven van buiten de organisatie.
- De principes van de Kanteling worden verwerkt in de ontwikkeling van het 1-loket.
- Uitvoeringsorganisaties doen mee aan de Kanteling: samenwerking in het belang van de burger staat voorop.
- In het gesprek worden de behoeften op de verschillende levensterreinen besproken en komt aan de orde wat iemand zelf of met zijn of haar netwerk kan doen om de beperking te compenseren en welke algemene, collectieve, of als het niet anders kan, individuele voorzieningen nodig zijn.
- In het gesprek en het arrangement worden ter invulling van de participatiedoelstelling de domeinen van het participatiewiel verwerkt.
- In het arrangement wordt een adequate mix van eigen kracht, steun van het netwerk, collectieve en individuele voorzieningen samengebracht.

### **3.4.2 Vernieuwing algemene, collectieve en individuele voorzieningen**

Richtinggevend kader:

- De gemeente maakt afspraken met aanbieders van zorg en welzijn over de manier waarop zij hun aanbod afstemmen op de eigen kracht en het informele netwerk van hun cliënten.
- Doorontwikkeling van algemene, collectieve en individuele voorzieningen gebeurt in een continu wisselwerking.

### **3.4.3 Ontwikkeling regisseursmodel**

De 14 Twentse gemeenten hebben het zogenoemde 'regisseursmodel' ontwikkeld met daarin mogelijkheden voor lokale variatie. Dit model is in feite een uitwerking van de kantelingsgedachte naar een nieuw dienstverlenings- en organisatie-model.

In dit model draagt de regisseur de verantwoordelijkheid om voor een kwetsbare burger een bepaald resultaat te bereiken. De regisseur is vrij de hiervoor noodzakelijke ondersteuning in te richten door aanbieders van algemene, collectieve of individuele voorzieningen en vrijwilligers in te zetten.

Algemene voorzieningen zoals welzijn en het inzetten van de sociale omgeving, zien we daarbij als voorliggende voorzieningen. De regisseur stelt, samen met de burger voor zover de persoon hiertoe in staat is, een ondersteuningsplan op waarin staat hoe de kwetsbare burger wordt gecompenseerd in zijn of haar beperkingen op het gebied van zelfredzaamheid en/of maatschappelijke participatie. De regisseur kan desgewenst ook een rol spelen bij aan begeleiding grenzende onderwerpen als jeugdzorg, de toegeleiding tot werk, et cetera.

Het Wmo-beleidsplan 2012-2016 "Samen Sterk" speelt ook in op de recente landelijke ontwikkelingen die nauw met elkaar samenhangen en van invloed zijn op alle betrokkenen:

- ze zijn ingrijpend voor onze inwoners omdat we hen nadrukkelijker aanspreken op zelfstandigheid en inzet van eigen mogelijkheden en netwerken. We verwachten ook dat burgers hun talenten (blijven) inzetten als vrijwilliger;

- het vraagt een andere rol en werkwijze van de gemeente: meer stimuleren, faciliteren, verbinden, versterken en ruimte geven aan burgerinitiatieven;
- het vraagt van de uitvoeringsorganisaties een andere inzet: meer resultaatgericht, meer samenwerking onderling en tussen vrijwilligers en beroepskrachten, meer maatwerk in aanbod;
- het stelt eisen aan de inrichting van de woon- en leefomgeving: toegankelijk, veilig en levensloopbestendig.

De gemeente Haaksbergen wil komen tot een toekomstbestendige voorzieningenstructuur en een netwerk van informele en formele ondersteuning voor de mensen die het nodig hebben. De gemeente maakt in nauw overleg met de Wmo-partners een doorlopend meedoen-uitvoeringsplan, dat jaarlijks geactualiseerd wordt. In dit plan staat concreet welke activiteiten het komende jaar worden uitgevoerd en door wie (bron: Wmo-beleidsplan 2012-2016).

Voor de beleidsontwikkeling betekent deze integrale benadering dat er niet meer per doelgroep beleid wordt gemaakt maar dat *inclusieve beleidsvorming* plaatsvindt. Daarbij worden in beleid zowel algemene maatregelen voor alle inwoners vastgelegd, als maatwerkmaatregelen voor mensen met een beperking of belemmering die gelijke behandeling en gelijkwaardigheid waarborgen en uitsluiting voorkomen.

Wij hebben de diverse betrokkenen bij het Wmo-beleid gevraagd of de gemeente minder sturend moet optreden en meer de deskundigen en de vrijwilligers hun werk moeten laten doen. De ambtenaren wijzen erop dat een regierol door de gemeente noodzakelijk is. De belangengroepen beamen dat, maar vinden wel dat er meer ruimte moet zijn voor initiatieven vanuit de vrijwilligers.

De wethouder wijst vooral op de noodzaak van een goede afstemming tussen gemeente, vrijwilligers en professionals. De raad is het in het algemeen hiermee eens, op één vertegenwoordiger van de oppositie na, die vindt dat professionals meer vertrouwen en ruimte moeten krijgen.

### **3.5 Samenvattend**

De gemeente werkt de komende jaren aan het verwezenlijken van:

1. doorvoeren van de Kanteling;
2. vernieuwen van algemene, collectieve en individuele voorzieningen;
3. ontwikkelen regisseursmodel;
4. wijkgericht werken en ontwikkeling woonservicegebieden;
5. verbinden Wmo met WWB/Wwv;
6. ontwikkelen meedoen subsidiebeleid;
7. verbeteren communicatie.

Voor de rol van de gemeente betekent dit:

- meer faciliterende regierol;
- meer sturen op oplossingen en resultaat (i.p.v. op producten, prijzen en rechten);
- meer sturen op samenwerkende professionals en vrijwilligers;
- onafhankelijke uitvoeringsregisseur c.q. procesmanager bij de hulpverlening op cliëntniveau;
- meer compensatie (minder voorzieningen);
- meer samenleving (minder overheid);
- meer verbinding tussen beleidsterreinen;



- meer vertrouwen (minder controle).

Voor maatschappelijke organisaties betekent dit:

- een organisatiestructuur ontwikkelen die beroepskrachten voldoende handelingsruimte geeft (minder protocollering), meer presentie en preventie en meer rendement oplevert;
- meer maatwerk leveren;
- beroepskrachten werken meer vanuit het principe van eigen kracht: niet meer organiseren vóór, maar mét een doelgroep;
- beroepskrachten zijn meer generalisten en minder specialisten;
- ondersteuning geven aan en samenwerken met de informele zorg.

Voor de inwoners betekent dit:

- meer burger, meer eigen kracht (minder cliënt);
- meer initiatief en regie in hun leven nemen;
- meer meedoen (niet alleen zelfredzaamheid);
- meer betekenisvolle contacten en zinvolle activiteiten

De verwachting is uitgesproken dat dit op termijn leidt tot een besparing of ten minste een rem op de stijgende uitgaven.

Betrokkenen als de seniorenraad en de Wmo-raad zijn pas betrokken bij de totstandkoming van het beleid (Wmo-nota 2008-2012 en Wmo-nota 2013-2016) nadat er een concept klaar ligt. Zij worden dan in de gelegenheid gesteld hun oordeel te geven. Er is niet/nauwelijks sprake van meepraten door cliënten bij de totstandkoming van het Wmo-beleid.

Ter voorbereiding op de beleidsnota 2012-2016 is wel een notitie visie en keuzevraagstukken opgesteld om samen met de raad de kaders te bepalen voor het nieuwe Wmo-beleid. In deze notitie worden tien vragen voorgelegd aan de commissie Samenleving. Deze notitie is in deze commissie besproken op 21 mei 2012.

Het bestuur maakt graag gebruik van de mogelijkheden die burgerparticipatie biedt om zo draagvlak te verkrijgen voor het door het bestuur voorgestane beleid. Maar de regie blijft in handen van het gemeentebestuur.

## 4. Communicatie en informatie

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord die in overwegende mate betrekking heeft op communicatie met en participatie van raad en cliënten en hun vertegenwoordigers bij het opzetten en uitvoeren van het Wmo-beleid.

### 4.1 Informatie naar raad

Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van de Wmo en de mate waarin doelstellingen worden bereikt? En in hoeverre is die rapportage voldoende transparant?

Tijdens de diverse gesprekken met de betrokken ambtenaren, raadsleden en wethouder is daarop specifiek ingegaan. De meningen zijn verdeeld: ambtenaren en verantwoordelijke wethouder wijzen erop dat alle relevante rapporten en beleidsstukken naar de raad gaan.

De raadsleden zelf zijn minder positief. Alles gaat weliswaar minder stroef dan voorheen, maar de toelichting is soms summier. Regionaal wordt veel 'voorgekookt' en de raadsleden zijn daar nauwelijks bij betrokken. Enkele citaten: *"mijn fractie wil eerst een basisnotitie en dan een brainstormsessie en vervolgens een definitieve nota. Deze wethouder staat er open voor, maar het gebeurt nog niet altijd. Regionaal wordt veel te veel voorgekookt. De eigen gemeentelijke inbreng is dan minimaal. Je moet het lef hebben om naar je eigen lokale situatie te kijken en vervolgens eigen accenten te leggen. Dat lukt nu nog onvoldoende. Ik volg zelf wel de regionale ontwikkelingen, maar van de raadsleden ben ik één van de weinigen die dat doet."* en *"Ja (aarzelend), maar alleen door zelf aan te geven wat wij tussentijds willen bespreken en waar wij mee willen denken. Vroeger liep dat soms wat stroever. Wmo heeft een hoge prioriteit binnen mijn fractie. We zijn daar ook heel erg mee bezig. Maar dat zal ook voor andere fracties gelden."*

#### 4.1.1 Het jaarlijkse Meedoen uitvoeringsplan

Nieuwe wetgeving en taken, strategische uitgangspunten en de beleidsdoelstellingen betekenen dat de komende jaren gewerkt moet worden aan een flink aantal beleids- en uitvoeringsvraagstukken. Zij vormen de uitvoeringsagenda voor het sociale domein.

Het Meedoen uitvoeringsplan is een middel om de visie en de beleidsdoelen van deze beleidsnota te realiseren. Het is een transparant en concreet plan dat wordt opgesteld voor de integrale aanpak van de meedoen opgave. Het moet aansluiten bij de maatschappelijke vraag/behoefte van burgers aan ondersteuning en bij de inhoudelijke prioriteiten en financiële middelen die de gemeenteraad (beschikbaar) stelt en waarop zij kan sturen. Met het uitvoeringsplan wil het college bereiken dat er meer afstemming en samenhang komt tussen de activiteiten met betrekking tot meedoen. De actiepunten in het uitvoeringsplan zijn richtinggevend voor de interne werkplannen met betrekking tot meedoen en voor de subsidieverlening aan de uitvoeringsorganisaties. Deze 'programmatische' manier van werken vraagt een heroverweging van nut en noodzaak van de (vele) bestaande interne overleggen en de overleggen van de gemeente met uitvoeringspartners. Ook de rol van de adviesraden vraagt in dit kader om herziening.

Het opstellen van het meedoen uitvoeringsplan veronderstelt coproductie, samenwerking tussen gemeentelijke beleidsclusters en samenwerking met uitvoeringspartners. Dit vraagt om een stevige regie van de gemeente die bij één of meerdere personen belegd wordt.

Onder regie van de gemeente wordt samen met de (kern)partners in enkele bijeenkomsten een uitvoeringsplan opgesteld. In het plan wordt aangegeven welke (vernieuwende) activiteiten het komende jaar worden uitgevoerd om de doelen te kunnen realiseren: wat gaan we doen, hoe gaan

we dat doen, welke kwalitatieve en kwantitatieve resultaten willen we bereiken, wie gaat het doen, welk budget is hier voor nodig en wie is het ambtelijk aanspreekpunt. Activiteiten worden zoveel mogelijk op het niveau van wijken en kernen geformuleerd. Het is een doorlopend uitvoeringsplan dat jaarlijks geactualiseerd wordt. Het geactualiseerde uitvoeringsplan wordt jaarlijks ter informatie aan de gemeenteraad voorgelegd.

#### 4.1.2 Verantwoording van beleid

In de sturingsfilosofie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) staat centraal dat gemeenten zich voor hun beleid verantwoorden aan hun eigen burgers en cliënten, dit noemt men horizontale verantwoording. In artikel 9 van de Wmo is daarom opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders jaarlijks vóór 1 juli moet publiceren over:

- de uitkomsten van onderzoek naar tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning over de uitvoering van de wet;
- bij ministeriële regeling aangewezen gegevens over de prestaties van gemeenten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning betreffende het voorgaande kalenderjaar.

Het Ministerie van VWS heeft destijds SGBO opdracht gegeven deze gegevens te verzamelen en hierover te publiceren.

Gemeenten kunnen via de website [www.artikel9wmo.nl](http://www.artikel9wmo.nl) hun antwoorden over de prestatiegegevens vergelijken met die van andere gemeenten. Ook kunnen de tevredenheidsonderzoeken op deze site bekeken en gedownload worden.

De komende jaren vinden wezenlijke veranderingen plaats in de maatschappelijke ondersteuning rond meedoen. Het is daarom belangrijk de effecten van de gemeenschappelijke inzet van alle betrokkenen te meten en te volgen. De kosten van maatschappelijke investeringen moeten worden gemeten en vergeleken met de baten in sociaaleconomische zin. Onderzocht wordt welke instrumenten daarvoor lokaal en regionaal beschikbaar zijn en of deze voldoende informatie over de effecten opleveren.

Het doel van verantwoorden is dat gemeenteraad, adviesraden, burgers en maatschappelijke instellingen in staat zijn de prestaties van de gemeente te beoordelen en eventueel te vergelijken met prestaties van andere gemeenten. Zo kan geleerd worden van de uitvoeringspraktijk en is bijsturing mogelijk.

Uit de Wmo vloeien enkele informatieverplichtingen voort. De gemeente moet bepaalde prestatiegegevens over maatschappelijke ondersteuning registreren en deze jaarlijks publiceren. Ook moeten aan het Rijk gegevens worden verstrekt ten behoeve van de jaarlijkse benchmark. Daarnaast registreert en monitort de gemeente conform de wet huiselijk- en eer gerelateerd geweld en antidiscriminatie klachten.

De raad laat zich ook informeren door belangengroepen zo blijkt uit een passage uit het jaarverslag 2011 van de Wmo-raad:

*“In augustus heeft de Wmo-raad een zeer uitgebreid en gedetailleerd advies uitgebracht over de voorgenomen bezuinigingen op de Wmo. De Wmo-raad mocht met genoegen vaststellen dat diverse gemeenteraadsleden in de desbetreffende commissievergadering uitgebreid hebben geciteerd uit dit advies. Het advies heeft niet tot formele wijzigingen van de voornemens geleid, maar de stellige indruk bestaat dat de wethouder en zijn ambtenaren hebben begrepen dat de hedendaagse mondige burger zich niet zomaar alles laat aanleunen.”*

Daarnaast heeft een grote meerderheid van de raad ook haar zorgen geuit over de zware op handen zijnde kortingen op de Wmo door het kabinet Rutte II. De motie is opgenomen in bijlage 1.

#### **4.2.1 Informeren cliënten en uitvoeringsorganisaties over Wmo**

Bij het opstellen van het nieuwe Wmo-beleidsplan 2013-2016 zijn de belangenorganisaties in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen in te dienen. Vragen en opmerkingen zijn, beantwoord door het college, bij de raadsstukken gevoegd ten behoeven van de behandeling in oktober 2012.

Brief van 11 december 2012 over de verordening maatschappelijke ondersteuning van de Wmo-raad Haaksbergen

In de verordening wordt op geen enkele plek ingegaan op de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van de burger. Ook is er in de verordening geen hardheidsclausule opgenomen voor incidentele gevallen die bijzonder worden benadeeld.

In art 29 van de verordening is daarover een hardheidsclausule opgenomen.

#### **4.2.2 Betrekken van cliënten en uitvoeringsorganisaties bij het Wmo-beleid**

Ten behoeve van de inspraak op het terrein van de Wmo is de Wmo-raad opgericht in 2006. In de Wmo-raad zitten niet-beroepsmatige vertegenwoordigers van doelgroepen van de Wmo. Voor een constructief en goed overleg met de Wmo-raad is een verordening opgesteld.

De ambtenaren geven aan veel aan informatievoorziening te doen: via de website, Gemeentenuws, de Wmo-krant en presentaties voor bijvoorbeeld ouderenbonden, kerken (die heel geïnteresseerd zijn) en ook bij zorgaanbieders (huishoudelijke hulpen).

*“Wij vergaderen één keer per 2 maand met de Wmo-raad. Daar zit een ambtenaar bij. Met de uitvoeringsorganisaties is veel vaker contact. Vooral over het maken van afspraken, het opstellen en de wijze van uitvoering van contracten en over de beleidsontwikkeling.”*

Bij de Wmo-beleidsnota 2012-2016 is een overzicht opgenomen van de inspraakreacties van:

- Ribw Twente;
- Stichting Seniorenraad Haaksbergen;
- Avelijn;
- Wmo-raad Haaksbergen;
- Stichting Vrijwilligerswerk Haaksbergen.

Er is maar weinig tot geen sprake van echte betrokkenheid vóór het opstellen van de nota. Dit wordt ambtelijk aangepakt en vervolgens wordt de inspraak gebruikt om het draagvlak te vergroten. Dit is reeds eerder gesignaleerd in een rapport van de rekenkamercommissie over beleidsparticipatie.

In de schriftelijke reactie van 5 september 2012 op het Wmo-beleidsplan 2012-2016 constateert de Wmo-raad dat het gaat om een beleidsnota met een hoog abstractieniveau en dat uitwerking in tastbare en meetbare voornemens nog moet plaatsvinden. De Wmo-raad heeft hierbij aangegeven graag in een zo vroeg mogelijk stadium te willen meedenken.

Per brief van 11 december 2012 komt er een uitgebreidere reactie naar aanleiding van de verordening maatschappelijke ondersteuning. In de verordening wordt beoogd de puntjes op de i te zetten voor wat betreft de uitvoering van de Wmo. De Wmo-raad constateert dat ook met zoveel woorden in de genoemde brief: “de nota is ongetwijfeld bedoeld als handleiding voor de

uitvoerende ambtenaar. Niettemin moet er rekening mee worden gehouden dat ook de mondige burger inzage vraagt in deze verordening.”

Dat betekent niet dat de betrokkenheid van de cliënten en uitvoeringsorganisaties optimaal is. Uit een eerder rapport van de rekenkamercommissie over burgerparticipatie (De Burger Betrokken) blijkt dat de gemeente Haaksbergen voornamelijk blijft steken op de tweede trede van de participatieladder, het raadplegen en een stap wordt gezet op de derde trede, het adviseren. Van coproductie is geen sprake. Het college maakt gebruik van de cliënten- en uitvoeringsorganisaties als informatiebron en klankbord wanneer het beleidsplan in feite in concept gereed is. Van participeren tijdens het formuleren van het beleid, laat staan van meebeslissen is geen sprake. Dit is overigens een bewuste keuze van het college geweest, zo bleek uit de behandeling van het rekenkamerrapport.

Deze conclusie wordt gesteund door onderzoeken op grond van artikel 9 Wmo, zoals gepubliceerd op de website [www.artikel9wmo.nl](http://www.artikel9wmo.nl):

<b>Vraag 3: In hoeverre betreft de gemeente de ingezetenen per prestatieveld bij de totstandkoming van het Wmo-beleid?</b>					
	<i>Haaksbergen</i>	<i>Hellendoorn</i>	<i>Hof van Twente</i>	<i>Oldenzaal</i>	<i>Rijssen-Holten</i>
Bevorderen sociale samenhang en leefbaarheid	Geregeld	Vaak	Vaak	Geregeld	Vaak
Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen	Nauwelijks	Vaak	Nauwelijks	Geregeld	Geregeld
Geven van informatie, advies en cliëntondersteuning	Nauwelijks	Vaak	Geregeld	Geregeld	Geregeld
Ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers	Geregeld	Vaak	Geregeld	Geregeld	Vaak
Bevordering deelname maatschappelijk verkeer en zelfstandig functioneren mensen met beperking of psychosociaal probleem	Nauwelijks	Vaak	Geregeld	Geregeld	Vaak
Verlenen van voorzieningen aan mensen met beperking of psychosociaal probleem	Nauwelijks	Vaak	Geregeld	Geregeld	Vaak
Bieden maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang	Niet	Nauwelijks	Nauwelijks	Geregeld	Nauwelijks
Bevorderen openbare geestelijke gezondheidszorg	Nauwelijks	Nauwelijks	Nauwelijks	Geregeld	Nauwelijks
Bevorderen van verslavingsbeleid	Niet	Nauwelijks	Nauwelijks	Geregeld	Nauwelijks

Uit dit overzicht blijkt dat Haaksbergen de ingezetenen minder dan gebruikelijk betreft bij de totstandkoming van het Wmo-beleid.

Dit wordt ook bevestigd door de Wmo-raad. “*De nota was in concept al vastgesteld toen wij in de gelegenheid werden gesteld te reageren. Wij zouden het efficiënter vinden al in de nadenkfase*

uitgenodigd te worden mee te denken. Bijvoorbeeld in de vorm van een workshop. Nadeel van in een vroeg stadium meedenken is de dubbelrol die je dan dreigt te vervullen (meedenker en controleur), maar dat weegt als nadeel niet op tegen de effectiviteitverhoging.

Wij hebben in april 2013 met de gemeente afgesproken opnieuw bij elkaar te komen. Maar helaas nog niets gehoord.

Nu adviseren wij in feite over beleidsnota's die voor 98% zijn dichtgetimmerd. Denk bijvoorbeeld aan de Wmo uitvoeringsnota 2013. Daarin werden zaken tot in detail geregeld. Dus kwamen wij ook met detailvragen, die vervolgens in een overigens nette brief worden afgewimpeld. Vervolgens komen wij er in een commissievergadering op terug. En dat geeft dan weer schrikreacties bij de betrokken ambtenaren."

Overigens steekt de gemeente Haaksbergen met dit beleid nog relatief gunstig af ten opzichte van een aantal andere gemeenten.

<b>Vraag 4: In hoeverre gebruikt de gemeente onderstaande of andere methoden om de ingezetenen actief te betrekken bij de totstandkoming van het Wmo-beleid?</b>					
	<b>Haaksbergen</b>	<b>Hellendoorn</b>	<b>Hof van Twente</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Rijssen-Holten</b>
Overleg met Wmo-raad, Wmo-platform	Vaak	Vaak	Vaak	Vaak	Vaak
Overleg met raden en platforms op deelterreinen van de Wmo (bv participatieraad, (ex-)cliëntenraad)	Geregeld	Geregeld	Vaak	Vaak	Vaak
Overleg met wijkplatforms, wijkraden, buurtraden, dorpsraden	Geregeld	Geregeld	Vaak	Geregeld	Nauwelijks
Consultering van panels	Geregeld	Nauwelijks	Geregeld	Geregeld	Nauwelijks
Contact met betrokkenen via buurtbeheerders	Geregeld	Niet	Nauwelijks	Geregeld	Nauwelijks
Contact met betrokkenen via vrijwilligersorganisaties	Geregeld	Geregeld	Vaak	Geregeld	Geregeld
Themagerichte bijeenkomsten	Geregeld	Nauwelijks	Geregeld	Geregeld	Geregeld
Anders, namelijk		Dorpsontwikkelingsplannen			

#### **4.2.3 Vraaggericht beleid?**

In hoeverre komen activiteiten en dienstverlening vraaggericht tot stand? De ambtenaren verwijzen desgevraagd naar de keukentafelgesprekken die worden gevoerd.

*"De keukentafelgesprekken! Dan zie je wat er speelt. Het is nu niet meer: 'u heeft recht op', maar we kijken naar de daadwerkelijke onderliggende vraag."*

*“Vraaggericht werken is het uitgangspunt. Het is niet meer ‘u vraagt en wij draaien’. Uitgangspunt zijn de keukentafelgesprekken waarbij de consulent samen met de uitvoeringsorganisatie de zorgvraag bepaalt.”*

Maar hoe denken de cliënten nu zelf over de keukentafelgesprekken?

Recentelijk is een artikel 9 Wmo-onderzoek vastgesteld waarin de gemeente een beeld wilde hebben van de ervaringen van cliënten met de werkwijze van de Wmo. De gemeente heeft het SGBO dan ook in 2012 gevraagd een ‘kantelingsonderzoek’ uit te voeren met als doel te achterhalen hoe de cliënten de huidige werkwijze ervaren, wat hun verwachtingen zijn, hoe zij de voorgestelde oplossing in de praktijk ervaren en waar ze eventueel tegenaan lopen. Dit onderzoek is in september 2013 afgerond.

Ten behoeve van het onderzoek is gekozen voor een telefonisch interview met cliënten die tussen juni 2012 en december 2012 een gesprek hebben gehad met een consulent.

In de periode van 6 mei 2013 tot en met 14 juni 2013 zijn (slechts!) 25 geslaagde telefonische interviews afgenomen. De gemeente Haaksbergen heeft een groep van 60 cliënten een brief gestuurd, waarin zij het onderzoek aankondigt en de medewerking van cliënten vraagt. Zes cliënten hebben laten weten niet te willen deelnemen. Vervolgens heeft SGBO de cliënten telefonisch benaderd met de vraag hun medewerking te verlenen aan het interview.

Bij enkele cliënten is het gesprek gevoerd met het familielid of de mantelzorger, als deze de Wmo-aanvraag voor de cliënt heeft gedaan.

Uit het beperkte onderzoek heeft het SGBO de volgende conclusies getrokken:

1. De meeste respondenten doen melding van een vraag of probleem met in gedachten al een oplossing, meestal betreft dit een individuele voorziening. Voor een deel van de respondenten geldt dat dit niet op eigen initiatief gebeurt, maar op initiatief van naasten of een hulpverlener. Zij attenderen mensen erop dat zij een bepaalde voorziening kunnen krijgen bij de gemeente. Het lijkt erop dat burgers zich niet bewust zijn van het feit dat de gemeente hen (ook) in brede zin kan ondersteunen in het zoeken naar een oplossing.
2. Voor veel respondenten is de aanvraag van de voorziening het gevolg van het feit dat men geen andere oplossing ziet. In een deel van de gevallen betreft het een graduele verslechtering van de eigen mogelijkheden om bijvoorbeeld het eigen huishouden te doen (denk aan ouderdom), voor een deel betreft het een plotselinge verandering in de situatie (operatie of het wegvallen van de partner).
3. Uit de interviews blijkt dat een deel van de respondenten op enigerlei wijze al een beroep doet op familie, vrienden, kennissen of burens. Voor de betreffende beperking in wonen, verzorging, vervoer of participeren biedt dat echter geen oplossing, omdat het probleem van structurele aard is of (te) veel beslag op de sociale omgeving zou leggen. Voor respondenten die snel na het ontstaan van het probleem de gemeente inschakelen, geldt meestal dat zij het noodzakelijke netwerk ontberen. Het is belangrijk deze groep scherp in de gaten te houden, omdat er niet of nauwelijks mensen in hun omgeving zijn die dat doen. Ook is het belangrijk te beseffen dat het sociale netwerk van een deel van de populatie altijd beperkt zal zijn, of in ieder geval in omvang afneemt (geldt met name voor ouderen). Burenhulp zal bijvoorbeeld voor (veelal de oudere) cliënten geen mogelijkheid zijn, omdat ook de burens op leeftijd zijn.
4. Over het algemeen is men erg tevreden over het gesprek met de consulent.

Respondenten hebben het gesprek met de medewerker als zeer prettig ervaren. Consulenten worden als vriendelijk, deskundig en betrokken bestempeld. Ook de afhandeling na het gesprek wordt veelal als zeer goed gezien. Zaken worden snel geregeld voor de cliënten. Eerst een oplossing vinden op eigen kracht, daarna kijken naar mogelijkheden voor collectieve voorzieningen en in derde instantie zo nodig een individuele voorziening als oplossing aandragen, gebeurt momenteel in de gesprekken met de consulent nog nauwelijks. Voor de respondenten waarbij de aangevraagde voorziening het sluitstuk van hun hulpvraag is, zal de gekantelde werkwijze niet veel effect uitoefenen.

Tot slot suggereren de resultaten dat enige 'winst' te halen valt bij andere instanties in Haaksbergen, die cliënten wijzen op de voorzieningen die de Wmo biedt. Dit wijst erop dat de kantelingsgedachte (nog) niet in de gehele zorgketen aanwezig is. Dit onderzoek geeft geen inzicht in de mate waarin dat gebeurt, maar wel dát het gebeurt. De gemeente kan in de communicatie richting andere maatschappelijke of zorgpartijen erop wijzen dat de gekantelde gedachte bij de gemeente nu leidend is, zodat cliënten hierover op de juiste manier geïnformeerd worden en minder claimgericht de gemeente benaderen. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor organisaties die mantelzorgers ondersteunen, omdat die groep relatief vaak voor een ander een aanvraag indient.

### **4.3 Regierol gemeente**

Hoe geeft de gemeente invulling geeft aan haar regierol.

#### **4.3.1 Haaksbergs beleid 2008-2011**

De Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling onderscheidt drie scenario's die gemeenten kunnen gebruiken voor de invulling van de maatschappelijke samenwerking.

1. Gemeente aan het roer  
Het primaat van de maatschappelijke ondersteuning ligt bij de gemeente. De gemeente heeft in dit scenario een sterk sturende en ook uitvoerende rol.
2. Stuurman van je eigen leven – individu centraal  
Het primaat van de centrale ondersteuning ligt in dit scenario bij de doelgroep zelf. Centraal staat het vergroten van competenties voor zelfregie en daarmee voor maatschappelijke participatie.
3. De burger en zijn verbanden – de burger en het particulier initiatief centraal  
Het primaat van de maatschappelijke ondersteuning ligt bij de burger en de maatschappelijke organisaties. De gemeente heeft met name een faciliterende rol.

De drie scenario's sluiten elkaar niet uit en kunnen ook in mengvorm bestaan. In het Haaksbergse beleid (2008-2011) pretendeerde men dat ook. Enerzijds streeft de gemeente naar een sterke regierol en integraal beleid in samenwerking met maatschappelijke organisaties. Anderzijds wordt via versterken van het wijkgericht werken beoogd de burger meer en beter te betrekken bij de ontwikkeling van de leefbaarheid van wijken en dorpen.

Haaksbergen werkt zoveel mogelijk samen met andere gemeenten. De Twentse gemeenten hebben besloten om de huishoudelijke hulp in 2006 gezamenlijk aan te besteden, waarbij de gemeente Enschede 'trekker' was.

#### **4.3.2. Ontwikkelingen in 2011**

Op 23 augustus 2011 hebben burgemeester en wethouders van Haaksbergen besloten



bezuinigingsmaatregelen door te voeren. Alle wijzigingen zijn in werking getreden op 15 september 2011. Diverse verordeningen en regelingen zijn daarvoor aangepast (Verordening maatschappelijke ondersteuning, het Wmo Verstrekkingenboek en het Financieel Besluit). Voor bestaande cliënten (die op de dag voorafgaande aan de inwerkingtreding al een voorziening hebben) is het overgangsrecht toegepast. Hieronder volgt een uitwerking van de maatregelen.

- De lijst met algemeen gebruikelijke voorzieningen is aangepast. Het verstrekkingenboek is uitgebreid door de toiletverhoger, standaard wandbeugels, korfladen in de keuken, 2de toilet op de verdieping, sanibroyeurs, badplank toe te voegen.
- Er is een drempelbedrag van € 250,00 per kalenderjaar ingevoerd. Algemeen gebruikelijke voorzieningen tellen niet mee in het drempelbedrag. Voor voorzieningen boven € 250,00 (bijvoorbeeld traplift of schootmobiel) geldt geen drempelbedrag, maar wel een eigen bijdrage via het CAK.
- Bij een woonvoorziening of een individuele vervoersvoorziening, wordt gedurende een periode van maximaal 39 periodes van vier weken een eigen bijdrage in rekening gebracht. De eigen bijdrage bedraagt nooit meer dan de kostprijs van de voorziening. Het CAK vraagt voor het bepalen van de eigen bijdrage gegevens op bij de Belastingdienst. Op basis van de persoonlijke situatie wordt door het CAK een zogenaamde maximale periodebijdrage vastgesteld en geïnd. De eigen bijdrage is inkomensafhankelijk. Deze bijdrage is onder andere afhankelijk van gezinssituatie, leeftijd en inkomen. Haaksbergen hanteert minimale eigen bijdragen van € 17,80 of € 25,40. Als de eigen bijdrage niet of moeilijk betaald kan worden, dan komt iemand mogelijk in aanmerking voor bijzondere bijstand.
- Kleine uitstaande voorzieningen die eerder in bruikleen zijn verstrekt, zijn in eigendom gegeven (eenmalige besparing). Dit betekent dat de bruikleenovereenkomst eenzijdig is opgezegd. Cliënt is eigenaar van de voorziening(en) geworden. Hij/zij hoeft daarvoor niet te betalen. Kosten van eventueel onderhoud en/of reparatie zijn vanaf 15 september wél voor rekening van cliënt.
- Er is een Inkomensgrens bij vervoersvoorzieningen gesteld (inkomensgrens 1,5 keer de inkomensgrens). Inkomensgrens gold voor collectief vervoer (nieuwe gevallen v.a. 15-9). Bestaande cliënten vielen onder het overgangsrecht tot 1 januari 2013. Deze maatregel is als gevolg van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 19 december 2011, teruggedraaid.

Hebben die maatregelen effecten gehad? Nauwelijks! Uit een analyse van de begrotingscijfers van 2011, 2012 en 2014 blijkt dat de uitgaven alleen maar verder stijgen. Zie daarvoor hoofdstuk 8.

### **4.3.3. De kanteling**

In januari 2012 heeft het college het projectplan "De Kanteling van de Wmo Gemeente Haaksbergen" vastgesteld. In februari 2013 is de nieuwe verordening aangepast en in werking getreden.

De VNG is het project De Kanteling gestart met als doel gemeenten handvatten te geven voor de invulling van de compensatieplicht. De compensatieplicht houdt in dat er in elke individuele situatie de meest passende voorziening wordt getroffen. Daardoor worden de beperkingen van de burger op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie zo volledig mogelijk gecompenseerd. De VNG heeft onder meer een handreiking ontwikkeld voor visieontwikkeling en organisatieverandering, waarin een aantal elementen zijn omschreven waarmee een gemeente de kanteling van het Wmo-beleid in gang kan zetten.

De VNG biedt gemeenten in de handreiking een stappenplan voor een succesvolle kanteling van de Wmo. Daarin staan stappen omschreven als het opstellen van een visie op de kanteling, het kiezen van een strategie in de samenwerking met externe partners, een plan van aanpak gericht op de gemeentelijke organisatie, een communicatiestrategie richting burgers en betrokkenheid van de politiek, burgers, externe partners en de ambtelijke organisatie bij de beleidsvorming en uitvoering van de kanteling. Het is een proces dat de gemeente in nauwe samenwerking met meerdere partijen moet voeren.

Het beeld dat voor Haaksbergen naar voren komt is van een gemeente die de kanteling in eerste instantie vooral zelf probeert te realiseren, met een focus op de eigen organisatie. Doel is vooral het realiseren van besparingen. Dat kan op gespannen voet staan met de kanteling als een proces dat in nauwe samenwerking met externe partners, burgers en raad uitgevoerd moet worden.

Wat betekent de kanteling?

Verhoging van de kosten want:

- meer tijd besteed aan het doorspreken en oplossingen;
- hoger functieniveau voor medewerkers;
- arrangementen gaan vaker uit van eigen kracht, sociale netwerken en algemene voorzieningen;
- aanzuigend effect.

Besparingen worden bereikt door:

- minder aanvragen voor individuele voorzieningen (preventief effect);
- minder bezwaren;
- hogere duurzaamheid arrangementen;
- alternatieve oplossingen in de sfeer van eigen kracht, sociale netwerken en algemene voorzieningen.

De mate waarin de gemeente Haaksbergen deze potentiële effecten denkt te realiseren, is afhankelijk van een aantal factoren:

- kwaliteit primaire proces (invoering gesprek, beschikbare tijd voor gesprek, opleidingsniveau medewerkers);
- aanwezigheid goede alternatieve voorzieningen;
- of er sprake is van een stevig juridisch kader (nieuwe verordening met maatwerk voor gemeente);
- mate waarin gemeenten ervoor kiezen om preventief beleid voorop te stellen, een beroep te doen op de eigen kracht en netwerk van burgers en de verhouding inzet algemene en individuele voorzieningen.

Verwachte bezuinigingen individuele voorzieningen:<sup>4</sup>

<b>Hulp bij het huishouden</b>	Maximaal haalbaar volgens model VNG	Aannames Almere jaar 1	Aannames Almere jaar 5
Zorg in natura	26,5 %	5 %	20%
PGB	26,5 %	5 %	5 %
Woningaanpassingen	23,4 %	5 %	15 %
Scootmobielen	13,2 %	6 %	31 %
Individuele vervoersvoorziening	11,6 %	5 %	6 %

<sup>4</sup> Kanteling van de Wmo in Almere, Rekenkamercommissie Almere, november 2011

Collectief vraagafhankelijk vervoer	40 %	10 %	35 %
Rolstoelen	18,2 %	4 %	5 %
Overige individuele voorzieningen	0 %	4 %	5 %

De gekantelde werkwijze heeft niet alleen gevolgen voor de gemeentelijke organisatie, maar ook voor de professionals, de cliënten en de mensen in de directe omgeving van de cliënten, de mantelzorgers. Van cliënten wordt een actieve rol gevraagd in het samenstellen van een passend arrangement. Het gaat niet meer om “zorgen voor”, maar om “zorgen dat”!

De Wmo en het compensatiebeginsel bieden gemeenten een grotere mate van vrijheid om beleid te ontwikkelen en budgetten in te zetten dan mogelijk was bij de wetten die de Wmo vervangt, zoals de Wvg. De invulling van de kanteling biedt meerdere keuzes. De kanteling is erop gericht een groter beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger en meer in te zetten op collectieve voorzieningen. De noodzaak om samen te werken met externe partners wordt groter. Enerzijds biedt de kanteling de raad veel meer mogelijkheden om kaders te stellen. Anderzijds wordt een steeds groter deel van de beleidsuitvoering, en daarmee de invloed op beleidsontwikkeling, op afstand geplaatst. De kanteling biedt daarmee zowel kansen als bedreigingen voor de sturende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Hoe denken de partners over de invulling van de regierol door de gemeente. De Wmo-raad: *“Héél zwak! Een regisseursfunctie ontbreekt feitelijk nog. Er is nog geen sprake van regisseurs maar van consulenten. Pas in september 2013 zouden de regisseurs worden benoemd.”*

Reactie betrokken ambtenaar: *“Deze tijdsplanning klopt niet, we gaan pas in 2015 met regisseurs werken.”*

*Bij de ‘noaberpoort’ komen zorg- en welzijnsfuncties buiten het gemeentehuis, maar wel bij één loket terecht. Maar dat wil nog niet zeggen dat er ook echt regie is. De prominente rol van de regisseur wordt onvoldoende verwezenlijkt. Andere betrokken organisaties houden krampachtig vast aan de rol die ze nu hebben. De regisseur is geen primus inter pares en regisseert dus ook niet.*

*Jan Herman Scholten (de wethouder) heeft wel een visie over hoe het zou moeten, maar pakt niet voldoende door, waardoor andere betrokkenen teveel invloed hebben en er dus te weinig wordt geregisseerd. Nog steeds speelt de oude ambtelijke cultuur.”*

Ambtenaren en college zijn het niet met deze visie eens, zo blijkt uit hun reacties:

*“Op verschillende manieren en op verschillende niveaus gaan wij in gesprek met onze partners en proberen wij de samenwerking te versterken.*

*Twee à 3 keer per jaar is er een overleg rond wonen, welzijn en zorg op bestuurlijk niveau en op managementniveau.*

*In de Noaberpoort hebben wij overleg met de samenwerkingspartners op uitvoering-casüstiëkniveau.*

*Wij kennen de ketenunit zorg en veiligheid waar coördinatie plaatsvindt van gezinnen met problemen op diverse leefgebieden.*

*Op 14 november is er een conferentie, waarin ‘het veld’ kansen en knelpunten kan aangeven.”*

*“Belangrijk is dat maandelijks gemonitord wordt op individuele verstrekkingen. Daarnaast moeten instrumenten ontwikkeld worden die aangeven of de kanteling een succes wordt. Wat vinden*

*mensen van de keukentafelgesprekken? Hebben die ook een preventief effect? Daarnaast moeten we er als gemeente voor zorgen dat de financiële kraan niet te hard wordt dichtgedraaid”.*

De raad daarentegen is sceptischer en zet vraagtekens bij de daadwerkelijke uitvoering van het gemeentelijke beleid:

*“Er is een scheiding gemaakt tussen beleid en uitvoering. De uitvoering verloopt slecht. De beleidskant kan ik nog niet goed inschatten. Diverse instanties delen de locatie in Noaberpoort. Ik heb nog niet het idee dat dit tot een vernieuwing in de samenwerking heeft geleid. De regierol van de gemeente is nog onvoldoende.”*

*“Het staat allemaal wel goed in de beleidsnota, de uitvoeringsplannen ook. Maar merken de mensen waarvoor we werken wel dat er een nieuwe wind waait en dat er goed wordt samengewerkt tussen de partners? Ik denk het niet. Een voorbeeld: de receptioniste van de gemeente kent de sociale kaart niet goed en wijst dus ook verkeerd door.”*

*“Op zich wordt dat wel goed ingevuld. Soms gaat men twee stappen te snel en moet men een stapje terug doen om de raad weer in het proces mee te nemen. In overleggen wordt ook teveel vooruit gelopen op positieve raadsbesluiten.”*

*“Wij hebben een goede verhouding met de Wmo-raad. Dat zal ook voor andere fracties gelden. Zaken die zij aandragen worden regelmatig door ons opgepakt. Voor het college geldt dat toch minder.”*

Op de vraag of de kanteling dé oplossing is voor het Wmo-beleid in Haaksbergen wordt divers gereageerd. De wethouder ziet het breed, “het roer moet om”, en is derhalve enthousiast. Zijn ambtenaren zijn positief, maar denken er toch wat genuanceerder over. De kanteling moet nog doorontwikkeld worden. De raadsleden en belangengroepen zijn nog gereserveerder. De kanteling draagt hooguit bij tot een goed doortimmerd Wmo-beleid. Het is één van de oplossingen om de kosten binnen de perken te houden.

#### **4.3.4 Samenvattend**

Als een visie op de kanteling en de samenwerking met externe partners (nog) ontbreken, de beleidskaders niet smart zijn geformuleerd en de raad meer op afstand staat, bestaat het risico dat het draagvlak voor de uitvoering van de kanteling afneemt en dat controle op de kanteling niet goed mogelijk is. Een afwachtende houding van de gemeenteraad versterkt dit risico verder.

Randvoorwaarden voor een succesvolle kanteling:

- een visie- of startdocument;
- betrokkenheid raad en externe partners bij beleidsontwikkeling’;
- visie op regie en rolverdeling tussen raad, college, gemeentelijke organisatie en ketenpartners;
- verantwoordingsinformatie gericht op die veranderende rol;
- inzicht in politieke keuzemogelijkheden

Bij de kanteling wordt de samenwerking met externe partners nog belangrijker en kan deze ook een andere invulling krijgen. De samenwerking verandert:

- partners zijn nodig om alternatieven voor individuele voorzieningen te ontwikkelen;
- partnerorganisaties krijgen een rol bij de indicatiestelling en de verstrekking van voorzieningen;

- partners hebben veel rechtstreeks contact met de klanten, zodat die niet altijd naar een klantencontactcentrum/gemeentelijke balie hoeven te komen;
- partners vervullen ook een belangrijke rol in de communicatie tussen burgers en professionals;
- de huidige financieringsregelingen passen deels niet bij een gekantelde werkwijze.

## **5. Doelstellingen Wmo-beleid**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelstellingen (ten aanzien van middelen, activiteiten, resultaten en effecten) die zijn geformuleerd voor de verschillende prestatievelden van de Wmo (onderzoeksvraag 3).

### **5.1 Wmo-beleidsplan 2008-2012**

Indicatoren als opgenomen in het Wmo-beleidsplan 2008-2012 waren:

Bewoners zijn in 2011 minstens zo tevreden over de leefbaarheid (8,6) en de sociale kwaliteit (7,7) als in 2005.

Specifiek doel 2:

De gemeente Haaksbergen heeft een breed, toegankelijk en onafhankelijk loket, waarbij het zich richt op meerdere terreinen namelijk (zorg gerelateerd) wonen, welzijn (informele) zorg, werk en inkomensondersteuning.

Indicator:

De functie van het gemeentelijk loket Zorg, Werk en Inkomen is in 2010 bij 80% van de burgers bekend (2008: 25%).

### **5.2 Prestatievelden**

Voor de 9 prestatievelden zijn voor de periode 2008-2011 een aantal doelstellingen geformuleerd. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op elk van deze prestatievelden.

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

Doelstellingen leefbaarheid

Bewoners zijn in 2010 minstens net zo tevreden over de leefbaarheid (8,6) en de sociale kwaliteit als in 2005 (7,7) (Veiligheidsmonitor Haaksbergen).

#### **5.2.2. Prestatieveld 2: jeugd**

De doelstellingen zijn opgenomen in een aparte nota: "Jong en Dynamisch"

#### **5.2.3. Prestatieveld 3: informatie, advies en ondersteuning**

De functie van het gemeentelijk loket Zorg Werk en Inkomen is in 2010 bij 80% van de burgers bekend;

- gemeentelijke producten op het gebied van Zorg, Werk en Inkomen zijn in 2011 digitaal aan te vragen;
- er is in 2008 op bestuurlijk niveau een samenwerkingsovereenkomst of convenant afgesloten met betrokken partijen waarin afspraken zijn vastgelegd ten aanzien van de samenwerking en samenhang;
- in 2009 is de (fysieke en digitale) sociale kaart op de terreinen wonen, welzijn, zorg en inkomen operationeel en wordt deze actueel gehouden.

#### **5.2.4 Prestatieveld 4: vrijwilligers en mantelzorgers**

In 2010 is 40% van de inwoners in Haaksbergen actief als vrijwilliger.

In 2010 heeft Steunpunt Informele Zorg 10% van het aantal mantelzorgers bereikt.

In 2010 is 75% van de vrijwilligers en mantelzorgers tevreden over de geboden ondersteuning.

### **Mantelzorg**

Arcon, adviesbureau voor welzijns- en zorgbeleid, heeft op basis van cijfers van het CBS (2005) een schatting gemaakt van het aantal mantelzorgers boven de 18 jaar, het aantal mantelzorgers dat een risicogroep vormt en het aantal mantelzorgers dat overbelast is. Bij onderstaande gegevens moet opgemerkt worden dat het aantal jonge mantelzorgers (jonger dan 18 jaar) niet meegerekend is in deze schatting. Het daadwerkelijk aantal mantelzorgers zal waarschijnlijk nog hoger liggen.

Gemeente Haaksbergen	
Aantal mensen > 18 jaar	18.743
Aantal mantelzorgers (19%)	3.561
Risicogroep (33% van aantal mantelzorgers)	1.187
Overbelast (8,3% van aantal mantelzorgers)	297

Bovenstaande cijfers worden nagenoeg bevestigd in de welzijnsenquête, die zoals genoemd in juni 2007 is uitgevoerd. Hieronder de belangrijkste resultaten:

- 16,3% van de respondenten vervult de rol van mantelzorger of één van de huisgenoten vervult deze rol;
- 25% loopt tegen problemen aan. Deze problemen zijn verschillend van aard en betreffen lichamelijke problemen, praktische problemen, emotionele en/of psychische problemen, te weinig tijd voor sociale contacten en hobby's/vrije tijdbesteding en problemen met betrekking tot verdeling van het persoonsgebonden budget.

De mantelzorgers hebben met name behoefte aan:

- o contact met andere mantelzorgers (18,8%);
- o hulp en steun bij wet en regelgeving (12,5%);
- o een luisterend oor (12,5%).

De mate van belasting wordt als volgt ervaren:

- o 31,3% voelt zich "niet of nauwelijks belast";
- o 37,3% voelt zich "enigszins belast";
- o 31,3% voelt zich "tamelijk zwaar belast".

Dit betekent dat bijna 70% zich redelijk tot zwaar belast voelt. Dat is een hoog percentage. En dat zal de afgelopen jaren eerder zijn toe- dan afgenomen.

### **Ondersteuning mantelzorg**

De gemeente subsidieert het Steunpunt Informele Zorg Haaksbergen (SIZ). De twee hoofdactiviteiten zijn mantelzorgondersteuning en inzet van vrijwillige thuishulp.

Enkele cijfers per 1 januari 2007:

99 mantelzorgers staan ingeschreven bij SIZ, dat betekent dat zij gebruik maken van de diensten van het SIZ;

48 hulpvragers staan ingeschreven, zij doen een beroep op SIZ;

39 vrijwilligers staan ingeschreven. Zij worden ingezet ten behoeve van vrijwillige thuishulp; in het jaar 2006 zijn door de vrijwilligers in totaal 3.387 vrijwillige thuishulpuren ingezet.

Vraagt de gemeente teveel van mantelzorgers? Deze enquêtevraag wordt door de respondenten divers beantwoord.

De ambtenaren en de wethouder zien het gevaar van overbelasting van mantelzorgers, maar denken dat het nog binnen de perken blijft, mede dankzij het Steunpunt Mantelzorg “waaraan relatief veel geld wordt besteed”. Een raadslid vindt juist dat het rijk teveel van mantelzorgers vraagt en dat de gemeente hierin geen blaam treft. De belangengroepen zien het somberder in en vrezen een dreigende overbelasting.

Allen zijn van mening dat de gemeente zich wel degelijk verdiept in de mantelzorgers en binnen bepaalde grenzen weet wat er onder hen leeft.

### **5.2.5. Prestatieveld 5: deelname bevorderen van “mensen met beperkingen”**

Versterken van een toegankelijk en vraaggericht aanbod van activiteiten voor “mensen met beperkingen” op het gebied van educatie, beweging/sport, sociaal cultureel werk, wijkactiviteiten en ontmoeting;

- in 2010 worden de kwaliteiten van kwetsbare personen beter benut;
- realisatie van voldoende geschikte woningen t.b.v. “mensen met beperkingen” en kwetsbare ouderen;
- vergroten van de toegankelijkheid van de openbare ruimten.

### **5.2.6. Prestatieveld 6: individuele verstrekkingen**

Jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek en een evaluatie van verordening en beleidsregels; Bij de jaarlijkse evaluatie zal er aandacht zijn voor de budgettaire ontwikkelingen en zal met name gelet worden op de stijgende kosten als gevolg van de vergrijzing. Daarbij kan het systeem van eigen bijdragen worden heroverwogen

#### **Hulp bij het huishouden**

Aantal overgangsccliënten HH op 1-1-2007	550
Aantal toegekende indicaties HH in 2007	240
opgesplitst naar HH1	227
opgesplitst naar HH2	13

Het aantal bezwaarschriften dat in 2007 is binnengekomen bedraagt 10, waarvan er 1 gegrond is en 2 alsnog toegekend zijn.

<b>Bezwaarschriften</b>	<b>Huishoudelijke hulp</b>	<b>Woningaanpassingen</b>	<b>Autoaanpassingen</b>
Gegrond	1		
Ongegrond	2	2	
Ingetrokken	1		1
Ingetrokken (alsnog toegekend)	2		
Nog in behandeling	1		
Totaal	7	2	1

### **5.2.7 Prestatieveld 7 – 9: ondersteuning bijzondere groepen**

- Het stoppen en verminderen van huiselijk geweld;
- het bieden van een geïntegreerde hulpverlening aan slachtoffers en daders van huiselijk geweld;
- het voorkomen van dak- en thuisloosheid;
- overlast voor de omgeving zoveel mogelijk beperken;
- het terugbrengen van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren.



## 6. Uitvoering Wmo-beleid

Beleid wordt rechtmatig uitgevoerd indien:

- de uitvoering conform de wet en de verordening is;
- er een positief accountantsoordeel is over de uitvoering van de Wmo;
- er voldoende maatregelen op het gebied van Administratieve Organisatie en Interne Beheersing zijn genomen.

### 6.1 Gebruik Wmo-voorzieningen

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord hoeveel mensen in de afgelopen jaren een aanvraag hebben ingediend voor een individuele voorziening, hoeveel van deze aanvragen zijn toegekend dan wel afgewezen, en hoeveel van die toekenningen dan wel afwijzingen onterecht waren.

#### 6.1.1. Overzicht aantallen ingediende aanvragen gemeente Haaksbergen

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Huishoudelijke hulp	0	260	310	330	384	382
Woonvoorzieningen	117	180	140	168	153	87
Vervoersvoorzieningen	206	250	290	280	238	188
Rolstoelen	74	100	105	110	127	95
Parkeerkaarten	75	90	115	103	105	99
Totaal	472	880	960	991	1007	851

Het aantal aanvragen in 2011 is duidelijk afgenomen. En ligt zelfs weer onder het aantal aanvragen van 2007. De afname van het aantal aanvragen woonvoorzieningen is duidelijk te zien na de invoering van de bezuinigingsmaatregelen in september. Het aantal aanvragen huishoudelijke hulp daarentegen is gelijk gebleven ten opzichte van 2010.

#### Aanvragen Wmo-voorziening<sup>5</sup>

Laatste aanvraag toegekend? (in %)

Ja 75

Gedeeltelijk 12

in behandeling 4

Nee 8

Dit komt overeen met het landelijke beeld.

Pgb 34

Keuze leverancier voorgelegd 62

Werkafspraken uit zorgplan besproken:

1 x per 3 maanden 26

1 x per 6 maanden 19

1 x per jaar 23

Nooit 32

<sup>5</sup>bron: SGBO tevredenheidsonderzoek Haaksbergen 2011

Zowel landelijk als regionaal ligt het aantal mensen dat niet weet dat voor een persoonsgebonden budget kan worden gekozen hoger (18%). Ook het aantal mensen dat kon kiezen uit verschillende aanbieders ligt relatief hoog tot zeer hoog (landelijk 25%).

De werkafspraken uit het zorgplan worden relatief vaak met de cliënt besproken (landelijk 49% nooit).

## **6.2. Bezwaarschriften en klachten**

### **6.2.1 Bezwaarschriften**

Bezwaarschriften worden behandeld door een onafhankelijke commissie voor de bezwaarschriften. De onafhankelijke commissie bestaat sinds 1992. In 2011 zijn er in totaal 52 bezwaarschriften ingediend. Hiervan waren er 6 tegen een Wmo-besluit ingediend.

Eén bezwaarschrift is ingetrokken, zonder dat het besluit is aangepast. De bezwaarschriftencommissie heeft hier geen advies gegeven. De commissie heeft twee bezwaarschriften niet ontvankelijk verklaard. Eén bezwaarschrift is ongegrond verklaard. Het betrof het weigeren van een gehandicaptenparkeerkaart, type passagier. Er is één bezwaarschrift ingetrokken omdat alsnog – geheel of gedeeltelijk – tegemoet is gekomen aan de wens van de klager. Op één bezwaarschrift tegen een weigering van een vervoersvoorziening op grond van de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) loopt nog nader onderzoek. Daarnaast loopt er nog een nader onderzoek bij een bezwaarschrift tegen het weigeren van een gehandicaptenparkeerkaart (type passagier).

### **6.2.2 Klachten**

Er bestaan meerdere klachtenregelingen. De gemeente heeft een eigen klachtenregeling indien iemand zich benadeeld voelt door het optreden van een medewerker. In 2011 zijn er geen klachten ingediend over de uitvoering van Wmo, op grond van de gemeentelijke klachtenregeling. Daarnaast hebben de verschillende leveranciers van producten en diensten een eigen klachtenregeling. Deze regelingen zijn bij de aanbesteding in overleg met de gemeente vastgesteld.

Voor huishoudelijke hulp zijn dat de vijf thuiszorgorganisaties, te weten, BTK zorg, Solace, T-zorg en bureau SPV. Cliënten konden hun klachten melden bij een aparte 'kwaliteitsfunctionaris' binnen de thuiszorgorganisatie. Er is één officiële klacht ingediend. De thuiszorgaanbieder heeft deze klacht opgelost met de cliënt.

Bij de leverancier van hulpmiddelen "Welzorg BV", zijn in 2011 in totaal 8 klachten binnen gekomen. Deze hadden betrekking op; een te lange wachttijd bij reparatie en inname (6) en het niet leveren van het middel volgens afspraak (2). Welzorg heeft deze klachten afgehandeld met cliënten. Zij hebben in 2011 tevens nieuw personeel aangenomen om een snelle afhandeling te kunnen borgen.

Ook is er een krachtenregeling voor het collectief vervoer (Regiotaxi). De procedure is geregeld via de Regio Twente. Uit registratie door de Regio blijkt, dat er in 2011 totaal 57 klachten over de gereden ritten zijn ingediend. 91% van de klachten is op tijd afgehandeld.

### **6.2.3. Hoe wordt de dienstverlening beleefd door deelnemers en uitvoeringsorganisaties?**

Om te meten hoe de dienstverlening beleefd wordt laat de gemeente Haaksbergen jaarlijks enquêtes uitvoeren door een gespecialiseerd bureau, SGBO. Het bureau onderzoekt de tevredenheid over verschillende Wmo-voorzieningen, met name de kwaliteit en de service,

alsmede de mate van gebruik. De uitslagen van deze enquêtes worden jaarlijks ter kennisgeving voorgelegd aan de gemeenteraad.

### **Resultaten peiling Haaksbergen panel 2009**

Van de panelleden is 61% actief als vrijwilliger. Het Wmo-loket van de gemeente Haaksbergen is eveneens bij 61% van de panelleden bekend. 19% van de panelleden verricht mantelzorg, 54% van deze mensen is daarbij tegen problemen aangelopen. 16% van de mantelzorgers heeft behoefte aan ondersteuning, zowel professioneel als meer vanuit de eigen familie. Slechts 33% van de panelleden kende het Steunpunt Informele Zorg Haaksbergen

### **Tevredenheidsonderzoek 2011**

De gemeente Haaksbergen laat jaarlijks door het SGBO een onderzoek verrichten naar de kwaliteit van de dienstverlening van de Wmo. Daarvoor worden honderden gebruikers van voorzieningen door middel van een in te vullen enquête ondervraagd. De resultaten worden vervolgens vergeleken met de landelijke benchmark.

De rekenkamercommissie heeft zelf de resultaten over 2011 vergeleken met de uitslagen van SGBO onderzoeken in andere Twentse gemeenten. De resultaten kunnen gekleurd zijn omdat een meerderheid van de cliënten heeft aangegeven geholpen te worden met het invullen van de enquête. Dit is echter een landelijk beeld, waardoor de resultaten wel met andere gemeenten vergelijkbaar zijn.

De ontvangen voorzieningen per cliënt in Haaksbergen zijn ongeveer vergelijkbaar met de referentiegroep. De helft van de cliënten (49%) maakt echter gebruik van collectief vervoer. Dit wijkt zowel af van het regionale (23% in Twenterand) als van het landelijke beeld (37%)

De tevredenheid in Haaksbergen over de informatie over de afhandeling, de tijd die de contactambtenaar nam voor de aanvraag, de deskundigheid van de medewerkers, de wijze van behandeling van de aanvraag en de wachttijd waren hoog en weken niet significant af van het landelijke beeld. Een Haaksbergse cliënt gaf gemiddeld het cijfer 7,1. Landelijk scoort de tevredenheid 7,4%. Een relatief hoog percentage (10%) gaf een onvoldoende. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat een iets hoger percentage dan landelijk wordt afgewezen of gedeeltelijk wordt toegekend. Afgewezen aanvragen scoren slechts een krappe voldoende (6.2). Vergeleken met het landelijk en het regionale beeld maken relatief veel cliënten gebruik van een persoonsgebonden budget (34%, landelijk 25%).

In 62% van de gevallen (landelijk 34%) kreeg de cliënt een keuzemogelijkheid uit diverse leveranciers voorgelegd. Ook ten opzichte van andere regiogemeenten is dat een hoge score. De werkafspraken uit het zorgplan worden relatief vaak besproken met de cliënten. 32% geeft aan dat dit nooit gebeurt tegen de helft landelijk.

De zorggebruikers in Haaksbergen en andere kleinere gemeenten in Twente zijn meer dan gemiddeld tevreden over de hulp in de huishouding, zowel over de kwaliteit daarvan als de wijze van vervanging bij afwezigheid en de telefonische bereikbaarheid. Grotere gemeenten als Hengelo en Enschede volgen meer het landelijke beeld.

Ook de tevredenheid over woonvoorziening en scootmobiel scoren zeer hoog.

Het collectief vervoer scoort over het algemeen gelijk aan het landelijke beeld, zowel voor wat betreft de dienstverlening (95% positief), de behulpzaamheid van chauffeurs (94%), de wachttijden (75%) als de omrijtijden (70%). Het beeld wijkt ook niet significant af van de andere regiogemeenten, met uitzondering van de wacht- en omrijtijden in Enschede, waarover men beduidend minder tevreden is. Wel is opvallend dat veel mensen (35%) slechts zelden van het collectief vervoer gebruik maken.

De toegankelijkheid van gebouwen en de openbare ruimte wordt door gehandicapten (rolstoelgebruikers en scootmobielgebruikers) niet significant beter of slechter beoordeeld dan regionaal en landelijk.

Zowel regionaal als in Haaksbergen wordt veel gebruik gemaakt van mantelzorg. Partner en kinderen verleden de meeste mantelzorg.

De Wmo-raad is kritisch over de manier waarop resultaten worden geregistreerd. Zij komt ook met concrete voorstellen: *“als Wmo-raad hebben we behoefte aan realisatiecijfers, zowel output- als outcomegegevens. Daarbij dient de gemeente zich te realiseren dat ze geen cijfers hoeft te leveren alleen omdat wij erom vragen, maar primair omdat ze zelf op grond van die cijfers zouden moeten kunnen bijsturen. Daarbij heb ik dan met name een uitwerking van Kaplan’s Balanced Score Card in gedachten. Wij als Wmo-raad hebben nog steeds niet het beeld wat de gemeente periodiek methodisch meet:*

- *of en zo ja hoe het beleid wordt uitgevoerd;*
- *wat de resultaten ervan zijn zowel kwantitatief als kwalitatief;*
- *of de uitvoering noopt tot bijsturing ervan of wellicht tot herziening van het beleid (ofwel de PDCA-cyclus: plan – do – check –act)”.*

Op de vraag of bij de uitvoering van het Wmo-beleid meer samengewerkt zou moeten worden met deskundigen, belangengroepen en mantelzorgers wordt divers gereageerd door ambtenaren, wethouder, raadsleden en de belangengroepen zelf. Wel is men het erover eens dat al regelmatig wordt samengewerkt. Wel moet er nog meer gebruik worden gemaakt van de kennis die er is, vindt men dat de lijnen kort moeten zijn met de mantelzorgers en dat professionele kennis breder moet worden ingezet.

Op de vraag of de gemeente Haaksbergen nog meer zou moeten samenwerken met omliggende gemeenten, werd in het algemeen geantwoord dat samenwerking op het gebied van met name de ‘back office’ en deskundigheidsbevordering zeker aan de orde is, maar dat er ruimte moet zijn en blijven voor lokale invulling van het beleid. Met name de belangengroepen denken wel dat er met een verdergaande samenwerking nog meer voordelen te behalen zijn.

Wij hebben de diverse betrokkenen bij het Wmo-beleid de volgende stelling voorgelegd: de gemeente focust teveel op ouderen en gehandicapten en te weinig op andere Wmo-zorgvragers. De ambtenaren en de wethouder vinden van niet, evenals de belangengroepen. Wel signaleren ze dat het hier om de grootste groep gaat die ook de meeste aandacht vraagt. De raadsleden wijzen er op dat er te weinig aandacht wordt/dreigt te worden besteed aan de jeugd en de geestelijke gezondheidszorg.

**Samenvattend** moet worden geconcludeerd dat de resultatenmeting niet optimaal is. Men lijkt zich tevreden te stellen met de verplichte artikel 9 Wmo-onderzoeken, die dus een beperkte waarde hebben. En ambtelijk wordt aangegeven dat het Wmo-beleidsplan 2008-2012 niet echt is geëvalueerd voordat het beleidsplan 2012-2016 werd uitgewerkt.

## 7. Bereikte resultaten

Wat voor resultaten/effecten zijn er bereikt? Hoe verhouden deze zich tot de beoogde resultaten/effecten? Dat zijn vragen die voortvloeien uit onderzoeksvraag 4. Dit hoofdstuk probeert deze vragen te beantwoorden.

### 7.1 Resultaten

Enige tijd geleden dook onderstaand mediabericht op: **“De gemeenten Haaksbergen en Hof van Twente hebben de "Oh-Wat-Mooi prijs" gewonnen”**.

De jaarlijkse prijs is voor de gemeente die als beste het beleid voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) verbetert en vernieuwt. Haaksbergen en Hof van Twente wonnen met een project dat ondersteuning geeft aan mensen die mantelzorgtaken met hun werk combineren. Eerder gaf de Provincie al extra geld voor het project. De "Oh-Wat-Mooi prijs" is een initiatief van onderzoeks- en adviesbureau SGB0 dat zich bezig houdt met het beleid voor de Wet maatschappelijke ondersteuning.”

Is dit een bewijs dat de gemeente Haaksbergen zijn werk goed doet? We focussen eerst op de ontwikkeling van het aantal indicaties, voorzieningen, enzovoort in de afgelopen jaren.

#### Huishoudelijke hulp

Haaksbergen is in de verslagperiode 2011 blijven werken met 5 gecontracteerde aanbieders voor huishoudelijke hulp, te weten TSN, BTK zorg, Solace, T-zorg en bureau SPV. Het aantal HH in natura laat een stijgende lijn zien, terwijl het aantal PGB's licht terug loopt.

#### Overzicht aantallen indicaties per 31 december

Huishoudelijke hulp	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal HH "in natura"	484	494	517	420	451
Aantal PGB's	94	96	98	174	161
Totaal	578	590	615	594	612

#### Overige individuele voorzieningen

#### Overzicht aantallen individuele voorzieningen per 31 december

##### Hulpmiddelen & voorzieningen

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal woonvoorzieningen	117	180	195	227	153	143
Aantal uitstaande scootmobielen	150	160	175	177	197	186
Aantal uitstaande rolstoelfietsen	*	*	*	*	3	3
Aantal uitstaande rolstoelscooters	*	*	*	*	4	4
Aantal uitstaande copilot, duofiets	*	*	*	*	17	13
Aantal uitstaande driewiel fietsen	*	*	*	*	42	43
Aantal uitstaande handbikes	*	*	*	*	10	11
Aantal uitstaande rolstoelen	258	260	280	256	307	297
Handbewogen		240	265	239	286	276
elektrisch		20	15	17	21	21
Aantal pashouders collectief vervoer	1080	1070	1029	1096	1182	1149

\* niet bekend

## 7.2 Meting resultaten

De website [www.artikel9wmo.nl](http://www.artikel9wmo.nl) verzamelt en publiceert de onderzoeken die zijn gedaan op het gebied van de uitvoering van de Wmo. Daarbij is ook een vergelijking mogelijk met gegevens van (qua grootte) vergelijkbare omliggende gemeenten. Enkele significante kwaliteitscriteria worden in deze paragraaf weergegeven.

<b>Vraag 2: Hoe werkt de gemeente aan de kwaliteit van de in het kader van de Wmo geleverde producten en diensten?</b>					
	<i>Haaksbergen</i>	<i>Hellendoorn</i>	<i>Hof van Twente</i>	<i>Oldenzaal</i>	<i>Rijssen-Holten</i>
Door het hanteren van servicenormen met betrekking tot het aanvraagproces (bijvoorbeeld doorlooptijden)	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
Door in de contracten of overeenkomsten met aanbidders kwaliteits-eisen op te nemen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Door de door de aanbidders geleverde kwaliteit te monitoren	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Door de aanbidders te verplichten periodiek klanttevredenheid te meten	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
Anders, namelijk	Het voeren van kwartaal Gesprekken.		opnemen van prestatie afspraken en/of resultaten.		

## 8. Financiering

Hoe vindt financiering plaats van de activiteiten en wat is de omvang van deze financiering? Hoe verhoudt deze zich tot vergelijkbare gemeenten? Deze vragen worden in dit hoofdstuk beantwoord.

### 8.1 Financiën

Voor de financiering van de Wmo ontvangen alle ongeveer 400 gemeenten bedragen uit het gemeentefonds. Deze zijn aan diverse maatstaven gerelateerd, zoals Integratie-uitkering Wmo (bron: septembercircularisatie gemeentefonds 2012 en 2013).

Bedragen in duizenden Euro's

Gemeente	2010	2011	2012	2013	2014
Almelo	8.100	7.737	7.911	8.257	8.847
Borne	2.046	1.843	1.959	2.026	2.157
Dinkelland	2.041	2.043	2.107	2.189	2.349
Enschede	17.844	16.240	16.657	16.826	18.030
Haaksbergen	2.191	2.098	2.187	2.271	2.435
Hellendoorn	3.244	3.204	3.328	3.455	3.704
Hengelo	8.586	8.074	8.349	8.664	9.290
Hof van Twente	3.298	3.366	3.504	3.623	3.887
Losser	2.380	2.343	2.421	2.488	2.663
Oldenzaal	3.239	3.199	3.310	3.478	3.729
Tubbergen	1.630	1.588	1.644	1.699	1.823
Twenterand	2.811	2.925	3.004	3.195	3.430
Wierden	1.754	1.697	1.821	1.907	2.046

#### Financieel kader (Wmo-nota 2012-2016)

De gemeenteraad stelt de financiële kaders voor de uitvoering van het meedoenbeleid. Deze zijn maatgevend voor de uitvoering van het beleid.

De komende jaren zal de gemeente steeds meer ondersteuningstaken moeten uitvoeren met minder middelen. Dit betekent dat het van groot belang is mogelijkheden voor doelmatigheidswinst te onderzoeken.

Het is nu nog moeilijk precies te becijferen wat de activiteiten gaan kosten, die de komende jaren ontplooid worden op het gebied van maatschappelijke participatie. De kosten zullen hoe dan ook binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders moeten blijven. In de praktijk betekent dit 'nieuw voor oud' (nieuw beleid in plaats van oud beleid) en het maken van keuzes. De verschillende budgetten met betrekking tot meedoen zullen 'ontschot' moeten worden.

In de begroting van de gemeente Haaksbergen zijn voor Wmo-beleid en de uitvoering daarvan de volgende bedragen opgenomen:

#### Begroting 2011 gemeente Haaksbergen (bron: begroting 2012, blz. 48)

Wmo	Geraamde lasten	Geraamde baten	Saldo (x 1000 €)
Bijzondere groepen	59.000	0	59
Gezondheidszorg	804.103	18.509	786
Individuele voorzieningen	2.626.710	445.583	2.181
Jeugd	528.684	0	529
Leefbaarheid en sociale	390.836	14.839	376

samenhang			
Minderheden	134.378	82.400	52
Vrijwilligerswerk/mantelzorg	84.717	0	85
Sociaal-culturele activiteiten	158.904	38.826	120
Totale netto uitgaven			4.188
Integratie-uitkering (bron: septembercircularre 2013, blz. 61)			2.098
<b>Netto uitgaven voor Haaksbergen</b>			<b>2.090</b>

**Begroting 2012 gemeente Haaksbergen** (bron: begroting 2012, blz. 48)

<b>Wmo</b>	<b>Geraamde lasten</b>	<b>Geraamde baten</b>	<b>Saldo (x 1000 €)</b>
Bijzondere groepen	117.574	0	118
Gezondheidszorg	916.136	17.970	898
Individuele voorzieningen	2.792.164	488.275	2.304
Jeugd	530.128	0	530
Leefbaarheid en sociale samenhang	220.408	0	220
Minderheden	92.000	92.000	0
Sociaal-culturele activiteiten	188.201	35.109	153
Vrijwilligerswerk/mantelzorg	85.391	0	85
Totale netto uitgaven			4.308
Integratie-uitkering (bron: septembercircularre 2013, blz. 61)			2.187
<b>Netto uitgaven voor Haaksbergen</b>			<b>2.121</b>

**Begroting 2014 gemeente Haaksbergen** (bron: begroting 2014, blz. 74)

<b>Wmo</b>	<b>Geraamde lasten</b>	<b>Geraamde baten</b>	<b>Saldo (x 1000 €)</b>
Bijzondere groepen	76.884	0	77
Gezondheidszorg	1.143.407	0	1.143
Individuele voorzieningen	3.583.216	491.973	3.091
Jeugd	369.282	0	369
Leefbaarheid en sociale samenhang	675.625	0	676
Minderheden	8.262	0	8
Welzijnswerk	59.165	0	59
Vrijwilligerswerk/mantelzorg	109.393	0	109
Totale netto uitgaven			5.532
Integratie-uitkering (bron: septembercircularre 2013, blz. 61)			2.435
<b>Netto uitgaven voor Haaksbergen</b>			<b>3.097</b>

De uitgaven voor Wmo zitten, zoals blijkt uit de voorgaande schema's, in een snel stijgende lijn. Het is derhalve niet meer dan begrijpelijk dat het college de nodige maatregelen neemt om de stijging te beteugelen.



Landelijk:

Hoeveel geld per inwoner heeft de gemeente uitgegeven aan de uitvoering van de Wmo voor de volgende functies:<sup>6</sup>

<b>Vraag 19: Hoeveel uitgaven (in Euro per inwoner) heeft de gemeente naar schatting in het voorgaande jaar uitgegeven aan de uitvoering van de Wmo voor de volgende IV3-functies?</b>					
	<i>Haaksbergen</i>	<i>Hellendoorn</i>	<i>Hof van Twente</i>	<i>Oldenzaal</i>	<i>Rijssen-Holten</i>
620 Maatschappelijke begeleiding en advies	0.00	56.93	27.63	43.74	31.24
622 Huishoudelijke verzorging	110.72	122.40	104.26	152.40	91.39
630 Sociaal-cultureel werk	55.95	20.59	12.71	38.77	27.12
652 Voorzieningen gehandicapten	69.82	55.63	51.61	49.04	42.65

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat Haaksbergen voor wat betreft uitgaven aan Wmo-voorzieningen ten opzichte van vergelijkbare gemeenten in Twente een middenpositie inneemt. Doet de gemeente financieel wel genoeg aan het Wmo-beleid?

De Wmo-raad is voorzichtig positief: *“Als gezamenlijke Wmo-raad vinden wij dat de kanteling een goede zaak is. Er moet inzicht zijn bij de cliënten dat hulp gemeenschapsgeld kost. Het is dan redelijk dat er een eigen bijdrage wordt gevraagd of dat in eerste instantie gevraagd wordt aan familie, burens en vrienden om bij te springen. Maar het is wel zo dat het Rijk al 40 jaar lang mensen pusht om te gaan werken. En daardoor komt de mantelzorg wel in het gedrang.”*

Wij legden de volgende stelling voor: als het rijk nog meer gaat bezuinigen op de Wmo zal de gemeente een stap extra moeten doen.

De ambtenaren wijzen er terecht op dat sprake is van een open einde regeling en dat meer eigen gemeentelijk geld uitgeven voor Wmo betekent dat dit ten koste gaat van ander gemeentelijk beleid. De wethouder vindt dat in dat geval vooral gekeken moet worden naar een andere manier van organiseren: meer faciliteren en minder regisseren.

De raadsleden en de belangengroepen zien extra inspanningen voor de Wmo als onvermijdelijk. Wellicht moet er aan het takenpakket worden gesleuteld

<sup>6</sup> SGBO, horizontale verantwoording Wmo over 2010

## 9. Toetsing aan normenkader

We hebben voor het onderzoek het volgende normenkader gehanteerd:

### Normenkader oriëntatiefase

#### Centrale onderzoeksvraag 1:

1. Het beleid is op een interactieve manier tot stand gekomen, waarbij alle relevante partijen gehoord en betrokken zijn.

Beoordeling: +/-

Betrokkenen als de seniorenraad en de Wmo-raad zijn pas betrokken bij de totstandkoming van het beleid (Wmo-nota 2008-2012 en Wmo-nota 2013-2016) nadat er een concept klaar ligt. Zij worden dan in de gelegenheid gesteld hun oordeel te geven. Er is niet/nauwelijks sprake van dat cliënten mogen meepraten bij de totstandkoming van het Wmo-beleid.

Dit is het gevolg van het gemeentelijk beleid met betrekking tot burgerparticipatie. Het college kiest er bewust voor belangengroepen te raadplegen, maar niet om ze te laten participeren bij de formulering van het beleid (fase 2 van de participatieladder)<sup>7</sup>.

Het bestuur maakt graag gebruik van de mogelijkheden die burgerparticipatie biedt om zo draagvlak te verkrijgen voor het door het bestuur voorgestane beleid. Suggesties vanuit de doelgroepen worden verwelkomd en netjes beantwoord, maar het is uiteindelijk het bestuur dat de besluiten neemt en ze uitvoert. Verrijking en verbetering van de besluitvorming lijkt weliswaar belangrijk, maar lijkt toch achter draagvlak de tweede plaats in te nemen. Eerst en vooral wil het college de "achterban" (sportverenigingen, Wmo-cliënten, actieve burgers) tevreden houden door ze bij het proces te betrekken. Als hierdoor de besluitvorming verbeterd wordt, is dit prettig. Maar het gaat er met name om dat eventuele weerstanden worden weggenomen en men de uitkomsten van het proces aanvaardt doordat men erbij betrokken is en zijn inbreng heeft kunnen geven. Maar zoals gezegd: de regie blijft in handen van het gemeentebestuur.

2. De doelstellingen van het Wmo-beleid sluiten aan op de doelstellingen van de wet, met name waar het gaat om het compensatiebeginsel, en de gemeente voert op alle 9 prestatievelden beleid.

Beoordeling: +

Daarbij is wel een verschuiving merkbaar doordat het algemene beleid in samenhang met de Regio Twente vorm wordt gegeven, maar dat men toch streeft naar een individuele invulling voor de gemeente Haaksbergen. De krappe financiën en een beperkte kennis onder de eigen medewerkers lijken hier de drijfveer. Niet ten onrechte.

3. De doelstellingen van het Wmo-beleid zijn per prestatieveld in specifieke en meetbare activiteiten en resultaten beschreven en de relatie tussen doelstellingen, activiteiten en resultaten is expliciet en logisch.

Beoordeling: +/-

---

<sup>7</sup> Rapport "De burger betrokken?", Burgerparticipatie in Haaksbergen, Rekenkamercommissie Haaksbergen

Er zijn wel doelstellingen opgenomen, doch deze zijn niet in alle gevallen smart (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) geformuleerd. Wel wordt jaarlijks de tevredenheid gemeten van de gebruikers van Wmo-voorzieningen.

4. Het beleid is vraaggericht tot stand gekomen (in antwoord op maatschappelijke opgaven en behoeften).

Beoordeling: +/-

Daar bestaat twijfel over. De Wmo-raad geeft aan dat de gemeente niet weet waar cliënten precies behoefte aan hebben. De SGBO enquêtes geven ook niet voldoende informatie. De keukentafel-gesprekken zijn als instrument nog in ontwikkeling.

5. Cliënten zijn bij de totstandkoming, uitvoering en evaluatie van het beleid betrokken, bijvoorbeeld via een Wmo-raad. Zij hebben over het beleid kunnen meedenken en hebben hier inspraak op kunnen uitoefenen.

Beoordeling: +/-

Zie antwoord bij vraag 1.

6. Het Wmo-beleid en de doelstellingen worden aantoonbaar door cliënten (vertegenwoordigers) gedragen (acceptabel).

Beoordeling: +/-

In hoofdlijnen wel, maar de seniorenraad en de Wmo-raad als voornaamste spreekbuizen van de cliënten hebben zich doorgaans kritisch opgesteld

7. Adviezen van cliëntenparticipatieorgaan zijn daadwerkelijk besproken en/of overgenomen. Indien dit niet het geval is, wordt beargumenteerd waarom.

Beoordeling: +

Ambtelijk vindt regelmatig overleg plaats met de Wmo-raad. Zij worden in de gelegenheid gesteld nota's te beoordelen en commentaar te geven. De uitkomsten hiervan worden in de diverse nota's verwerkt. Betrekken bij het samenstellen van die nota's en uitvoeringsplannen is niet aan de orde

8. Uitvoeringsinstellingen en burgers zijn bij de totstandkoming, uitvoering en evaluatie van het beleid betrokken. Zij hebben over het beleid kunnen meedenken en hebben hier inspraak op kunnen uitoefenen.

Beoordeling: +/-

Bij de totstandkoming is pas sprake van betrokkenheid in een laat stadium. Concepten worden voorgelegd en de reacties worden meegenomen bij de besluitvorming. Maar er is geen sprake van betrokkenheid in een vroeg stadium van de plan- en beleidsvorming. Met name de Wmo-raad vraagt daar wel om.

De evaluatie blijkt voornamelijk beperkt tot de zogenaamde artikel 9 onderzoeken. De gemeente Haaksbergen scoort daar relatief goed, maar de waarde van deze onderzoeken blijkt beperkt.

### **Centrale onderzoeksvraag 2:**

9. Er is sprake van een integrale aanpak van de Wmo. Deze kenmerkt zich door een brede, samenhangende benadering van de Wmo en een goede samenwerking.

Beoordeling: +

Wmo-beleid is beschreven vanuit een beleidsvisie, die wordt uitgewerkt in vier beleidsdoelen.

### **Centrale onderzoeksvraag 3:**

10. De start- en einddata van de uitvoering van de activiteiten zijn vooraf benoemd. De activiteiten zijn daadwerkelijk uitgevoerd en de resultaten bereikt.

Beoordeling: -

Dat zou moeten worden gemeten. En dat is zeker niet in alle gevallen gebeurd. Men lijkt zich tevreden te stellen met de verplichte artikel 9 Wmo-onderzoeken. Die dus een beperkte waarde hebben. En ambtelijk wordt aangegeven dat het Wmo-beleidsplan 2008-2012 niet echt is geëvalueerd voordat het beleidsplan 2012-2016 werd uitgewerkt

### **Centrale onderzoeksvraag 4:**

11. De voortgang en resultaten van het Wmo-beleid worden tussentijds systematisch gemeten en gevolgd, onder andere door klanttevredenheidsonderzoek. De uitkomsten van deze metingen zijn openbaar en het college besluit op basis van deze metingen over voortzetting, bijsturing en aanpassing van de beleidsuitvoering.

Beoordeling: +

De uitkomsten van de onderzoeken worden aan de raad ter informatie voorgelegd en ingebracht in het overleg met de belangengroepen

12. De informatie die door het college aan de raad wordt verstrekt is transparant, volledig, op tijd, duidelijk en eenduidig en biedt de raad voldoende mogelijkheid om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Beoordeling: +/-

Informatieverstrekking vindt voornamelijk plaats via de producten van de planning- en controlcyclus (begroting, tussentijdse rapportages en jaarrekening) en via de commissies als er iets bijzonders te melden is. Bij het opstellen van Wmo-beleidsplannen heeft de raad niet/nauwelijks kaders uitgezet. De rol van de raad is reactief, nauwelijks proactief te noemen. Ook de wethouder lijkt pas informatie te geven als daarom expliciet wordt gevraagd. Dan vindt dat ook correct en zorgvuldig plaats. Wel is bij het opstellen van het Wmo-beleidsplan 2012-2016 de commissie Samenleving betrokken. Voorafgaand aan deze nota is een visie- en keuzedocument opgesteld, die besproken is in de commissie Samenleving. De uitkomsten zijn gebruikt om de uiteindelijke beleidsnota te schrijven. Maar ook hier geen 100% proactief beleid.

13. De gemeenteraad heeft haar kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de Wmo vervuld.

Beoordeling: +/-

Met name in zijn proactieve rol is de raad tekort geschoten.

14. De gemeente voldoet aan haar wettelijke verplichting (artikel 9 uit de Wmo) jaarlijks gegevens over haar Wmo-beleid aan te leveren aan het ministerie van VWS.

Beoordeling: +

Jaarlijks wordt een rapport uitgebracht, waarin soms vanuit verschillende invalshoeken bericht wordt over de kwalitatieve en kwantitatieve prestaties op Wmo-gebied. Over 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 en 2013 is een cliëntentevredenheidsonderzoek uitgevoerd door het SGBO. Men lijkt alleen zelf niet echt veel met de resultaten te doen. De kanteling is vooral ingegeven vanuit financiële motieven, waarbij men zich wel bewust is en dankbaar gebruikt maakt van de bijkomende voordelen.

Het onderzoek van 2013 is uitgevoerd om de voortgang van de kanteling te monitoren bij vraaggesprekken met cliënten, maar het aantal telefonisch (!) afgenomen interviews (25) is te summier en te beperkt om daar echt conclusies aan te verbinden

### **Centrale onderzoeksvraag 5:**

15. Cliënten en burgers worden zodanig over de Wmo geïnformeerd dat zij (kunnen) weten waar zij recht op hebben en waar men terecht kan.

Beoordeling: tot 2012; +/-, vanaf 2012 +.

Hoewel de samenwerking tussen de diverse betrokkenen nog soepeler kan.

16. Uitvoeringsorganisaties weten wat er van hen verwacht wordt. Afspraken zijn helder, de gemeente stuurt op naleving van de afspraken en voert de regie.

Beoordeling: +/-

Met name de Wmo-raad zet vraagtekens bij de regie van de gemeente. De ambtelijke aansturing moet nog groeien in zijn nieuwe rol. Ook cliënten blijken niet goed te weten wat van hun aanvragen verwacht mag worden. Dat blijkt uit de evaluatie van het SGBO 2013.

## 10. Conclusies

De **centrale onderzoeksvragen** luiden als volgt:

1. Wat zijn de kaders en doelstellingen van de Wmo en worden de juiste partijen op de juiste manier betrokken en geïnformeerd?
2. Geschiedt de uitvoering van de Wmo voldoende rechtmatig?
3. Op welke wijze heeft de gemeente Haaksbergen haar eigen sturings- en controlemechanisme ingericht ter verzekering van de rechtmatigheid?
4. Wat zijn de beoogde en behaalde resultaten op de negen prestatievelden van de Wmo en wat leert ons dat voor de komende jaren?
5. Geschiedt de uitvoering van de Wmo voldoende doelmatig? Is er een redelijk evenwicht tussen de uitgaven voor de diverse voorzieningen en de kosten voor personeel en 'overhead' voor de behandeling van de aanvragen voor individuele voorzieningen?

De **vragen kunnen als volgt worden** beantwoord:

- Ad 1. Wat zijn de geldende kaders ten aanzien van de Wmo voor de raad en voor de betreffende instellingen binnen de gemeente Haaksbergen?

College en vooral raad lijken te kiezen voor eigen beleid en maatwerk voor wat betreft de Haaksbergse zorgbehoefte, maar sluiten wel aan bij het regionale beleid voor wat betreft de zwaardere vormen van zorg. Deze keuze is zeker verdedigbaar. Men lijkt bereid de eventuele extra kosten daarvan en het open einde karakter voor zijn rekening te nemen. Wel denkt men via vormen van samenwerking met buurgemeenten de 'overhead' te kunnen beperken.

Van het formuleren van concrete, smart geformuleerde doelstellingen is slechts gedeeltelijk sprake. In de Wmo-nota 2008-2012 zijn wel doelstellingen geformuleerd, zij het meer taakstellend dan dat er een concreet uitwerkingsplan lag om die doelstellingen te bereiken. In de Wmo-nota 2012-2016 stond de overgang naar De Kanteling voorop, en zijn nauwelijks concrete doelstellingen geformuleerd.

De informatie van ambtelijk apparaat en college naar raad en belangengroepen is voldoende, met name de passieve informatievoorziening door middel van de producten uit de planning- en controlcyclus. Ook wordt zeer geregeld vooral ambtelijk, maar ook bestuurlijk overlegd met de Wmo-raad. De actieve informatievoorziening (rechtstreekse mededelingen, bijvoorbeeld in commissievergaderingen) wordt minder frequent benut. Wanneer er specifiek door raadsleden naar gevraagd wordt, verschaft de wethouder en zijn ambtenaren wel tijdige en degelijke informatie.

6. Hoeveel mensen hebben in de afgelopen jaren een aanvraag ingediend voor een individuele voorziening, hoeveel van deze aanvragen zijn toegekend dan wel afgewezen, en hoeveel van die toekenningen dan wel afwijzingen waren onterecht?

Deze vragen worden beantwoord in de hoofdstukken 5, 6 en 7.

7. Wat voor resultaten/effecten zijn er bereikt? Hoe verhouden deze zich tot de beoogde resultaten/effecten?

De Kanteling lijkt vooralsnog succesvol ingevoerd te worden. Alle partijen zijn zich wel degelijk bewust van de noodzaak ervan. Het rijksbeleid, waarbij wel de taken, maar niet het geld naar de

gemeenten wordt overgeheveld, werpt wat dat betreft zijn schaduw vooruit. Wel worden er wat invoeringsproblemen verwacht, zoals: door het beperkte financiële perspectief wordt de aandacht voornamelijk gericht op ouderen en gehandicapten en minder op andere doelgroepen, zoals de jeugd en de geestelijke gezondheidszorg.

8. Hoe geeft de gemeente invulling aan haar regierol?

9. In hoeverre komen activiteiten/dienstverlening vraaggericht tot stand?

De gemeente heeft de regiefunctie naar zich toetrokken. Dat lijkt logisch, maar dat vereist wel een optimaal samenspel tussen gemeente, professionals, mantelzorgers en vrijwilligers. Dat gaat nog niet in alle gevallen goed. De voorlichtings- en één loketfunctie kunnen nog worden verbeterd. Nog niet alle partijen 'zitten geheel in hun rol'. De gemeente beseft wel dat mantelzorgers zwaar worden belast, maar heeft daar nog niet voldoende greep op. Men verwijst naar vrijwilligersorganisaties en denkt dat het probleem dan beheersbaar blijft.

College en vooral raad lijken te kiezen voor een eigen beleid en maatwerk voor wat betreft de Haaksbergse zorgbehoefte, maar sluiten wel aan bij het regionale beleid voor wat betreft de zwaardere vormen van zorg. Deze keuze is zeker verdedigbaar. Men lijkt bereid de eventuele extra kosten daarvan en het open einde karakter voor zijn rekening te nemen. Wel denkt men via vormen van samenwerking met buurgemeenten de 'overhead' te kunnen beperken.

10. Hoe wordt de dienstverlening beleefd door deelnemers en uitvoeringsorganisaties?

De cliënten lijken in het algemeen tevreden over de omvang en de kwaliteit van de zorg. Dat blijkt uit de SGBO enquêtes, waarin de gemeente gemiddeld tot iets bovengemiddeld scoort. Door het invoeren van de kanteling, waarbij het initiatief naar de cliënten en hun maatschappelijke omgeving wordt verlegd, zou dit kunnen veranderen. Dit lijkt vooralsnog niet aan de orde. Wel zijn er signalen dat de mantelzorgers, die met name de gevolgen zullen moeten dragen van de kanteling, zwaar worden belast. De gemeente ziet dat wel, maar vertrouwt op het apparaat dat daarvoor is opgezet, waaronder het steunpunt informele zorg. De vraag blijft of dat voldoende is, met name op langere termijn.

Met betrekking tot Noaberpoort: de bezoekers lijken tevreden. Het gezamenlijk overleg tussen de betrokken partijen is nog een punt van aandacht.<sup>8</sup>

11. Hoe vindt financiering van de activiteiten plaats en wat is de omvang van deze financiering?

Hoe verhoudt deze zich tot vergelijkbare gemeenten?

Op dit moment geeft de gemeente 3,1 miljoen euro netto uit aan het Wmo-beleid. Dat wil zeggen voor de totale lasten van het beleid minus de integratie-uitkering. Daarmee neemt de gemeente Haaksbergen, in ieder geval ten opzichte van andere regiogemeenten ongeveer een middenpositie in.

Raad, gemeentebestuur en ambtenaren weten dat de decentralisatie vanuit het rijk grote gevolgen gaan hebben voor het Wmo-beleid en met name de financiële beperkingen daarvan, maar lijken de omvang daarvan nog niet geheel te beseffen. Dat kan ze ook niet kwalijk worden genomen, omdat 'Den Haag' wel bezuinigingen heeft ingeboekt, maar nog niet heeft ingevuld.

---

<sup>8</sup> Noaberpoort in ontwikkeling, evaluatie en plan van aanpak fase 1, december 2013

## 11. Aanbevelingen

### Deze relateren wij aan de centrale onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de kaders en doelstellingen van de Wmo en worden de juiste partijen op de juiste manier betrokken en geïnformeerd?

#### Aanbevelingen:

Stel duidelijke grenzen vast; wat is de taak van de gemeente en welke taken moeten door de maatschappelijke partners uitgevoerd worden. Communiceer daar duidelijk over; betrek de professionele en maatschappelijke partners al bij de planvorming en niet in een later stadium om draagvlak te verkrijgen.

2. Geschiedt de uitvoering van de Wmo voldoende rechtmatig?

#### Aanbeveling:

Houd regelmatig (jaarlijks) bij hoeveel bezwaar- en beroepschriften zijn ingediend en welk percentage geheel of gedeeltelijk is toegewezen. Houd ook rekening met de toewijzingsgronden. Als er veel bezwaar- en beroepschriften om één of meer bepaalde redenen zijn toegewezen, moet dit een reden zijn om het beleid dienaangaande te evalueren

3. Op welke wijze heeft de gemeente Haaksbergen haar eigen sturings- en controlemechanisme ingericht ter verzekering van de rechtmatigheid?

#### Aanbeveling:

Formuleer doelstellingen van het Wmo-beleid smart (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden). Voer als college een risicoanalyse uit van het Wmo-beleid en neem op basis van die analyse maatregelen om deze risico's te beheersen.

4. Wat zijn de beoogde en behaalde resultaten op de negen prestatievelden van de Wmo en wat leert ons dat voor de komende jaren?

#### Aanbeveling:

Richt de aandacht in eerste instantie op voorkomen en dan pas op bestrijden.

5. Geschiedt de uitvoering van de Wmo voldoende doelmatig? Is er een redelijk evenwicht tussen de uitgaven voor de diverse voorzieningen en de kosten voor personeel en 'overhead' voor de behandeling van de aanvragen voor individuele voorzieningen

#### Aanbeveling:

Zorg op maat kan het beste binnen de gemeentegrenzen worden geboden in nauw overleg tussen mantelzorgers, professionals en gemeente. Voor meer gespecialiseerde zorg kan samenwerking worden gezocht met regiogemeenten.

Verbeter de samenwerking bij Noaberpoort. Evalueer regelmatig. Maak gebruik van elkaars sterke kanten. Wees duidelijk over wie uiteindelijk het beleid bepaalt.

Stel duidelijk vast wat de financiële grenzen zijn en pas daar het beleid op aan. Kan bij een bepaald financieel kader het door de raad gewenste minimale niveau van zorg niet worden gegarandeerd dan betekent dit, dat er meer geld voor beschikbaar moet komen en budgetten op andere beleidsterreinen moeten worden heroverwogen. Wees daar concreet, open en helder in.



## Lijst van geraadpleegde literatuur

- Nota Jong en Dynamisch Integrale visie jeugd, onderwijs, jeugdgezondheidszorg, Gemeente Haaksbergen 20 december 2006
- Rekenkameronderzoek naar de Wmo in Lelystad.
- Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van huishoudelijke verzorging, Radar Advies, 25 okt 2010, Amsterdam.
- Onderzoek Invoering Wmo, Rekenkamer West Twente, Rapport Rijssen-Holtten, januari 2010.
- De kanteling van de Wmo in Almere, Rekenkamercommissie Almere, november 2011.
- Samen sterk in meedoen, Wmo-beleidsnota 2012-2016, Gemeente Haaksbergen, 17 juli 2012.
- De Burger Centraal, Wmo Beleidsplan 2008-2011, gemeente Haaksbergen.
- Ambities en doelstellingen per Wmo-prestatieveld, Wmo beleidsplan aanvullend document, gemeente Haaksbergen, 2008.
- Horizontale verantwoording Wmo over 2010, SGB0, december 2011.
- Verordening maatschappelijke ondersteuning, vastgesteld in december 2012 door de gemeenteraad van Haaksbergen.
- Adviesnota 2013 Actieplan Maatschappelijke Ontwikkeling Twente, Gemeente Haaksbergen 2 april 2013.
- Actieplan 2013 Maatschappelijke Ondersteuning Twente "Samen 14 van jong tot oud", 31 jan 2013, Regio Twente.
- Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning, 19 april 2013.
- Meedoen met de Wmo, verkennend onderzoek naar het Wmo-beleid in Hilversum 2007-2010, Rekenkamer Hilversum, oktober 2011.
- Doorkantelen: onderzoek naar het Wmo-beleid in het kader van het persoongebonden budget, Rekenkamercommissie gemeente Berkelland, gemeente Bronckhorst, gemeente Lochem en gemeente Montferland, Innergo Utrecht.
- Wmo: meedoen tegen (w)elke prijs?, Rekenkamer Venlo, september 2007.
- "Meer oog voor elkaar", onderzoek naar het Wmo-beleid, Rekenkamer Wageningen, december 2009.
- De Wmo in Buren, Partners + Pröpper en Rekenkamercommissie Buren, 2010.
- Begroting 2012 en 2014 gemeente Haaksbergen.
- Septembercirculaire gemeentefonds, min BZK, oktober 2013.
- Website [www.artikel9wmo.nl](http://www.artikel9wmo.nl).
- Gesprekken met wethouder Wmo, raadsleden fracties CDA, D66 en PvdA, ambtenaren betrokken bij Wmo en voorzitters Wmo-raad en seniorenraad.
- Kantelen in de praktijk, Kwalitatief onderzoek naar de ervaringen met de gekantelde Wmo-werkwijze, SGB0, september 2013.
- Noaberpoort in ontwikkeling, evaluatie en plan van aanpak fase 1, december 2013, Noaberpoort.

## **Bijlage 1 Motie bezorgdheid kabinetsplannen**

Aangenomen

*Voor leden (fracties CDA, Ten Voorde, PvdA, GGH, D66) Tegen (fracties LH, WD)*

Motie

(art. 36 Reglement van Orde voor de raad)

Onderwerp: Uiting van bezorgdheid richting het Kabinet omtrent de plannen betreffende de toekomst van AWBZ en Wmo.

De raad van de gemeente Haaksbergen in vergadering bijeen op 19 december 2012 overwegende dat:

- het Kabinet het voornemen heeft om ook voor het zorgzwaartepakket (zzp) 4 het woondeel en zorgdeel fysiek te scheiden;
- de extramurale persoonlijke zorg met een korting van 25 % naar de gemeenten worden overgeheveld;
- bij de huidige Kabinetsplannen, ook mensen die vallen onder zzp 3 en 4, dement of anderszins, thuis moeten blijven wonen;
- de verhoging van de doelmatigheidskorting naar 450 miljoen voor de decentralisatie Jeugd drastische bezuinigingen zullen inhouden;
- door de verhoging van de doelmatigheidskorting de jeugd met problemen met één extra probleem wordt opgezaald;
- de plannen voor 75% korting op de huishoudelijk hulp in de Wmo de verstrekking hiervan zeer sterk zal treffen;
- bij doorgaan van de 75% korting op de huishoudelijke hulp dit direct werkgelegenheid gaat kosten en de cliënten vrijwilligers en mantelzorgers moeten inschakelen;
- mantelzorgers en regelingen via de Wmo hierdoor nog zwaarder worden belast; mede door de kanteling van de Wmo de mantelzorgers al zwaarder worden belast en dat door deze Kabinetsplannen vrijwilligers en mantelzorgers te zwaar worden belast.

Draagt het college op:

- Onze bezorgdheid over de Kabinetsplannen over te brengen aan alle gemeenteraden en fracties van de Tweede Kamer in Nederland alsmede het Kabinet;
- het Kabinet te verzoeken zijn plannen aan te passen zodat de mogelijkheid blijft bestaan voor een verblijf in een verzorgingshuis voor personen waarvoor het echt nodig is.
- het Kabinet te verzoeken om in Nederland goede vangnet voorzieningen te laten voor mensen die het nodig hebben.

En gaat over tot de orde van de dag

# Bestuurlijk wederhoor



Aan de Rekenkamercommissie  
t.a.v. het secretariaat

Uw kenmerk :  
Uw datum : 22 juni 2014  
Behandeld door : Zwiep, AGH, Annette  
Telefoonnummer : 053-5734567

Ons kenmerk : W+14.11984  
Aantal bijlagen :

Datum : 22 JULI 2014

Onderwerp: rekenkamerrapport "Op rolletjes?", invoering van de Kanteling bij het Wmo-beleid van de gemeente Haaksbergen.

Geachte rekenkamercommissie,

Op 22 juni 2014 ontvingen wij van u het rapport "Op rolletjes?", Invoering van de Kanteling bij het Wmo-beleid van de gemeente Haaksbergen. Hieronder reageren wij op de conclusies en aanbevelingen van het rapport.

## Conclusies

Wij onderschrijven uw conclusie dat de Kanteling vooralsnog succesvol ingevoerd lijkt te worden en dat alle partijen zich bewust zijn van de noodzakelijke veranderingen ervan.

U geeft aan dat er invoeringsproblemen worden verwacht bij de overheveling van nieuwe taken vanuit het Rijk zoals:

- door het beperkte financiële perspectief dat de aandacht met name wordt gericht op ouderen en gehandicapten en minder op andere doelgroepen zoals de jeugd en de geestelijke gezondheid.

Er is volgens ons geen relatie tussen het verwachten van invoeringsproblemen bij de decentralisaties, het beperkte financiële perspectief en de aandacht richten op voornamelijk ouderen en gehandicapten en minder op andere doelgroepen, zoals jeugd en geestelijke gezondheidszorg. Juist door de invoering van de nieuwe Jeugdwet, is de jeugd een belangrijke doelgroep waar wij ons volop op richten. Ook de geestelijke gezondheidszorg komt meer in ons vizier, onder meer door de overheveling van de jeugd GGZ. Dat neemt niet weg dat vooral deze laatste doelgroep extra aandacht vraagt met betrekking tot signalering en toeleiding naar ondersteuning. Dit staat echter los van de (beperkt beschikbare) financiën.

Wij onderschrijven dat wij de regiefunctie naar ons toe hebben getrokken, maar dat we die rol nog beter kunnen vervullen. Dit is een proces waar aan gewerkt wordt. Wij hebben een goede start gemaakt met de toegangsfunctie, namelijk de samenwerking van diverse partijen in de Noaberpoort. Uit de eerste evaluatie (17-12-2013) blijkt dat burgers tevreden zijn over de dienstverlening in de Noaberpoort. Wij zijn volop bezig om de bevindingen uit de eerste evaluatie uit te voeren en o.a. de samenwerking tussen de partners te versterken. Daarnaast zijn wij bezig met het inrichten van het werkproces ten behoeve van de uitvoering van de nieuwe taken van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. In een pilot doen wij reeds ervaring op met deze nieuwe taken.

Gemeentehuis Haaksbergen  
Postbus 102 7480 AC Haaksbergen, Markl 3 7481 HS Haaksbergen, Tel: 053-5734567, Fax: 053-5728075  
Website: [www.Haaksbergen.nl](http://www.Haaksbergen.nl) E-mail: [gemeente@Haaksbergen.nl](mailto:gemeente@Haaksbergen.nl)  
Openingstijden: maandag t/m vrijdag 8.30-12.30, dinsdag 17.00-19.00 uur  
IBAN NL56 BNGH 028.50.03.194

Het bereiken van mantelzorgers en het ondersteunen van de mantelzorgers en vrijwilligers wordt een speerpunt in het nieuwe beleidsplan Wmo 2015-2018. De raad stelt het beleidsplan en daarmee de kaders vast.

### **Aanbevelingen**

Hieronder geven we per aanbeveling onze opmerkingen.

1. *Stel duidelijke grenzen vast; wat is de taak van de gemeente en welke taken moeten door de maatschappelijke partners uitgevoerd worden. Communiceer daar duidelijk over; betrek de professionele en maatschappelijke partners al bij de planvorming en niet in een later stadium om draagvlak te verkrijgen.*

We onderschrijven dat het stellen van grenzen, helderheid in taken tussen de gemeente en maatschappelijke partners en het hierover communiceren een belangrijk aandachtspunt is. Dit heeft betrekking op onze regierol waarover wij hebben aangegeven dat het een proces is waaraan wij werken.

De aanbeveling om de professionele en maatschappelijke partners reeds in een vroeg stadium te betrekken bij de planvorming onderschrijven wij ook. Een interactief proces vinden wij belangrijk. Wij hebben bij de beleidsvorming over de decentralisaties in het sociaal domein in november 2013 al een conferentie voor betrokken partijen georganiseerd. Ook heb we de conceptvisie en doelstellingen zoals wij deze in onze beleidsplannen Wmo 2015-2018 en Jeugd 2015-2018 opnemen voorgelegd aan de Wmo-raad en onze maatschappelijke partners. Verder zijn er meerdere (interactieve) sessies met de gemeenteraad geweest om enerzijds de raad te informeren en anderzijds beleidskaders op te halen.

2. *Houd regelmatig (jaarlijks) bij hoeveel bezwaar- en beroepschriften zijn ingediend en welk percentage geheel of gedeeltelijk is toegewezen. Houd ook rekening met de toewijzingsgronden. Als er veel bezwaar- en beroepschriften om één of meer bepaalde redenen zijn toegewezen, moet dit een reden zijn het beleid dienaangaande te evalueren.*

De hoeveelheid bezwaar- en beroepschriften, toewijzing- en weigeringsgronden wordt reeds bijgehouden. De commissie bezwaarschriften publiceert sinds 1992 elk jaar een inhoudelijk jaarverslag. Wij gebruiken zowel de incidentele bezwaar- en beroepschriften als het jaarlijkse overzicht voor het evalueren van beleid en uitvoering. Op basis van de evaluatie bepalen wij of en hoe wij ons beleid aanpassen.

3. *Formuleer doelstellingen van het Wmo-beleid smart (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden). Voer als college een risicoanalyse uit van het Wmo-beleid en neem op basis van die analyse maatregelen om deze risico's te beheersen.*

Het smart formuleren van doelstellingen voor het Wmo-beleid blijft lastig. Juist vanwege de Kanteling waarbij maatwerk wordt toegepast. In het uitvoeringsplan Wmo gaan wij de gewenste resultaten van de speerpunten uit het Wmo beleidsplan zo concreet mogelijk benoemen. De financiële risico's van het huidige Wmo-beleid monitoren wij middels jaarlijkse rapportages. Wij zien daarbij een terugloop in aanvragen van individuele voorzieningen. Dit schrijven wij mede toe aan de kanteling. Een risicoanalyse vinden wij belangrijk. Wij zijn voornemens een risicoanalyse voor de drie decentralisaties, waaronder de nieuwe Wmo (Wmo 2015) uit te voeren. Op basis daarvan zullen wij ook kijken welke maatregelen uitgevoerd moeten worden om risico's te beheersen.

4. *Richt de aandacht in eerste instantie op voorkomen en dan pas op bestrijden.*

Preventie wordt een belangrijk element van ons (nieuwe) beleid op het gebied van de Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet. Dit komt tot uitdrukking in het door de raad vast te stellen beleidsplan Wmo 2015-2018. Het concept beleidsplan ligt 11 juli tot en met 21 augustus 2014 ter inzage voor inspraak.

5. *Zorg op maat kan het beste binnen de gemeentegrenzen worden geboden in nauw overleg tussen gemeente, professionals, mantelzorgers en vrijwilligers. Voor meer gespecialiseerde zorg kan samenwerking worden gezocht met regiogemeenten. Verbeter de samenwerking bij Noaberpoort. Evalueer regelmatig. Maak gebruik van elkaars sterke kanten. Wees duidelijk over wie uiteindelijk het beleid bepaalt. Stel duidelijk vast wat de financiële grenzen zijn en pas daar het beleid op aan. Kan bij een bepaald financieel kader het door de raad gewenste minimale niveau van zorg niet worden gegarandeerd dan betekent dit, dat er meer geld voor beschikbaar moet komen en budgetten op andere beleidsterreinen moeten worden heroverwogen. Wees daar concreet, open en helder in.*

Wij zijn het ermee eens dat de primaire verantwoordelijkheid voor het bieden van ondersteuning voor kwetsbare inwoners in Haaksbergen ligt. In het kader van de Wmo en de Jeugdwet werken wij in regionaal verband samen met de andere gemeenten in Twente. Uitgangspunt voor de regionale samenwerking is: lokaal wat lokaal kan en regionaal wat moet of waar dat leidt tot efficiëntie- en effectiviteitsvoordelen. Voor een aantal specialistische vormen van jeugdzorg verplicht de wetgever ons regionaal samen te werken. Voor een aantal andere taken op het gebied van de Wmo en Jeugdzorg hebben de Twentse gemeenten, in lijn met het advies van de Rkc, ook de keuze gemaakt om samen te werken. De aanbeveling over de financiële grenzen is helder en de heroverweging van de inzet van middelen is de bevoegdheid van de gemeenteraad.

**Nuancering in de samenvatting**

Tenslotte stellen wij voor om de paragraaf op pagina 3 in de Samenvatting over het uitzetten van kaders door de raad bij het opstellen van de Wmo-beleidsplannen te nuanceren. Ter voorbereiding op de beleidsnota 2012-2016 "SamenSterk in meedoen" is een notitie 'visie en keuzevraagstukken' opgesteld om samen met de raad de kaders te bepalen voor het nieuwe Wmo-beleid. In deze notitie worden 10 vragen voorgelegd aan de commissie samenleving. Deze notitie is besproken in de commissie samenleving op 21 mei 2012. De raad heeft op die manier kaders gesteld.

Wij willen u bedanken voor het rekenkamerrapport en zoals u kunt lezen onderschrijven wij de totaalconclusie. Deze ligt in de lijn van onze eigen bevindingen. Ook staan wij achter de aanbevelingen. In zijn algemeenheid merken wij op dat we inmiddels bij de voorbereiding van de Wmo 2015 al verschillende acties hebben ondernomen die aansluiten bij de aanbevelingen en de gewenste verbeterlagen uit het rapport.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders,

M.E. Kragting-de Groot  
loce-secretaris



dr. J.C. Gerritsen  
burgemeester

## **Reactie op bestuurlijk wederhoor**

De Rekenkamercommissie constateert met tevredenheid dat het college de totaalconclusie van het rapport, alsmede de aanbevelingen overneemt. De gemeente neemt de regierol voor zijn rekening, maar dat betekent ook dat een goede taakverdeling en goede communicatie met de overige partijen en met de raad van essentieel belang is. Het college onderkent dit.

Belangrijk is voorts dat het ondersteunen van mantelzorgers een speerpunt wordt in het nieuwe Wmo-beleidsplan 2015-2018. Bij krappere budgetten wordt de rol van mantelzorgers steeds belangrijker, maar wordt ook het beroep dat op hen wordt gedaan steeds groter.

Belangrijk is bovendien de toezegging dat een gedegen risicoanalyse wordt opgesteld voor de drie decentralisaties. Deze worden in hoge mate bepalend voor het gemeentelijk beleid, de gemeentelijke financiën en last-but-not-least voor de inwoners van Haaksbergen die gebruik moeten maken van de voorzieningen. College en raad staan voor belangrijke keuzes!