

*ONDERZOEK NAAR DE WET
MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING IN DE
BILT*

DE BILTSE KLEUR NOG ONVOLDOENDE UIT DE VERF

Colofon

Dit rapport is een product van de rekenkamercommissie De Bilt. De commissie kent de volgende samenstelling:

De heer drs. P.H. de Jong (extern voorzitter)
Mevrouw drs. A.M.C. Mineur (raadslid)
De heer J.F. Slootweg (raadslid)
Mevrouw drs. A.M. Graumans (extern lid)
Mevrouw drs. L.M.E.C. Lommers (extern lid)

De rekenkamercommissie wordt ondersteund door de ambtelijk secretaris mevrouw drs. B.F. van der Schalk MSc Econ.

In samenwerking met:

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Onderzoekers:

drs. Mark Rouw

Rob Postelmans MA

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Conclusies en aanbevelingen	5
1 Het Wmo-beleid	10
1.1 Doelen van het Wmo-beleid	10
1.2 Kwaliteit van het beleid in termen van evalueerbare doelen	16
1.3 Aansluiting van het beleid op de lokale situatie	18
1.4 Financiële middelen	19
1.5 Kernbevindingen	21
2 Uitvoering	23
2.1 Inzet van financiële middelen	24
2.2 Uitvoering van activiteiten	25
2.3 Welzijn Nieuwe Stijl	28
2.4 Kernbevindingen	30
3 Effecten	31
3.1 Realisatie van effecten	31
3.2 Tevredenheid van burgers	33
3.3 Kernbevindingen	34
4 Sturing en controle	36
4.1 (Bij)sturing door college	36
4.2 Informatievoorziening van het college aan de raad	37
4.3 Kernbevindingen	38

Inleiding

Aanleiding en vraagstelling

Raadsleden hebben behoefte aan inzicht in de financiële stromen en de voortgang van de Wmo. De rekenkamercommissie van de gemeente De Bilt heeft mede om die reden een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in De Bilt.

Doelstelling van het onderzoek

- 1 Inzicht bieden in de uitvoering en effecten van de Wmo in de gemeente De Bilt in de periode 2007 tot heden.
- 2 Handvatten bieden aan de gemeenteraad om de uitvoering van het Wmo-beleid op de voet te kunnen volgen en op hoofdlijnen te controleren.

Centrale vraagstelling

Zijn de middelen en ondernomen activiteiten ten dienste gekomen van de doelstellingen van de Wmo als geheel en van het project MENS als belangrijke uitwerking daarvan?

De rekenkamercommissie werkt de centrale vraag uit in vier deelvragen.

Bron: onderzoeksplan/offerteverzoek rekenkamercommissie, 1 november 2010.

Wet maatschappelijke ondersteuning in De Bilt

Het actuele Wmo-beleid van de gemeente De Bilt en de uitwerking daarvan staat beschreven in:

- A Projectplan Wonen, welzijn, zorg, *Innovatieproject in De Bilt West en Maartensdijk ('innovatieproject MENS')*, februari 2007.
- B *De Biltse kleur, kansen voor wijken en de dorpen, Beleidskader maatschappelijke ondersteuning en lokaal gezondheidsbeleid 2008-2010*, augustus 2008.
- C Programmabegrotingen vanaf 2008.
- D *Uitvoeringsplan Maatschappelijke ondersteuning De Biltse kleur 2010-2014*, juni 2010.

In 2007 kiest het gemeentebestuur voor een aanpak van de Wmo die afwijkt van de meeste gemeenten in Nederland. Met het project MENS zet de gemeente in op een gebiedsgerichte ontwikkeling van het Wmo-beleid door in twee wijken te starten met een brede aanpak vanuit de beleidsvelden wonen, welzijn en zorg. Het innovatieve karakter van dit project blijft niet onopgemerkt. De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) neemt het project op als proeftuin voor 'woonservicegebieden' en de provincie Utrecht wijst MENS aan als voorbeeldproject.

Het project Mens ligt aan de basis van het Wmo-beleid dat in 2008 is uitgewerkt in het beleidskader "De Biltse kleur". Het gemeentebestuur wil met dit beleidskader nauw aansluiten op de werkwijze van het project MENS. Dit betekent een wijk- en dorpsgerichte uitvoering om het Wmo-beleid van de Bilt ook daadwerkelijk te voorzien van een Biltse kleur. In juni 2010 werkt het college het Wmo-beleid uit in een uitvoeringsplan "Maatschappelijke ondersteuning De Biltse kleur".

De gemeenteraad heeft onlangs (maart 2011) besloten om MENS gemeentebreed 'uit te rollen' maar daarmee te wachten totdat de welzijnsinstellingen voldoende zijn toegerust.

De rekenkamercommissie heeft waardering voor de ambitie en het innovatieve karakter van het Wmo-beleid. Tegelijkertijd ziet de rekenkamercommissie ook mogelijkheden om verder te groeien en doet hiervoor enkele aanbevelingen.

Conclusies en aanbevelingen

Onderstaand geven wij de conclusies en aanbevelingen op basis van dit onderzoek. Aan elke conclusie gaat de desbetreffende deelvraag vooraf. Tevens verwijzen wij per conclusie en aanbeveling naar het desbetreffende hoofdstuk voor een uitgebreide onderbouwing met de onderzoeksresultaten.

Conclusies

Deelvraag: Welke doelen formuleert de gemeenteraad in de periode 2007-2010 en welke middelen wil hij daarvoor inzetten?	Zie hoofdstuk 1
--	-----------------

- 1 Het gemeentebestuur formuleert doelen in het projectplan MENS, beleidskader plus uitvoeringsplan "De Biltse kleur" en de programmabegroting.
 - a De relatie tussen de doelen, activiteiten en financiële middelen is in onvoldoende mate helder. Daarnaast zijn ze versnipperd over verschillende nota's. Een hanteerbaar totaaloverzicht voor de raad ontbreekt.
 - b De doelen zijn matig tot onvoldoende evalueerbaar (specifiek, meetbaar en tijdgebonden) geformuleerd.
 - c De gemeenteraad spreekt zich uit over de financiële middelen voor de Wmo, maar de huidige verdeling van de middelen over verschillende posten geeft de raad onvoldoende handvatten om te sturen op de doelen van het gemeentelijke Wmo-beleid. Het is onduidelijk wat het prijskaartje voor het realiseren van een doel is.
 - d Het beleid is gebaseerd op een algemene (landelijke) probleemanalyse en informatie van het maatschappelijk middenveld. De voorgenomen wijkanalyses in de tien wijken en dorpen zijn niet uitgevoerd. Daarmee ontbreekt een nulmeting en een systematisch inzicht in de situatie per wijk of dorp.

Deelvraag: Welke financiën, activiteiten en instrumenten (waaronder wijkgericht werken via MENS) zijn ingezet om de doelen te behalen?	Zie hoofdstuk 2
---	-----------------

- 2 Het Wmo-beleid wordt grotendeels uitgevoerd en de begrote financiële middelen zijn ingezet.
 - a Uit een analyse van verschillende verantwoordingsdocumenten blijkt dat het merendeel van de beoogde activiteiten wordt ingezet.

- b De huidige verantwoordingsinformatie geeft raadsleden echter geen hanteerbaar (totaal)overzicht van de mate waarin het Wmo-beleid is uitgevoerd.
 - c Het is onvoldoende helder welke formele bronnen de basis vormen voor de verantwoording over activiteiten. Dit is mede het gevolg van de late vaststelling van het uitvoeringsplan voor het beleidskader “De Biltse kleur” (2008). Het uitvoeringsplan is vanwege capaciteitsproblemen twee jaar vertraagd en is in 2010 vastgesteld.
- 3 De gemeente speelt met name door uitvoering van MENS in op in ieder geval twee ‘bakens’ uit het gedachtegoed ‘Welzijn Nieuwe Stijl’. Het gaat om de bakens ‘direct eropaf’ en ‘ integraal werken’. Aan twee andere bakens wordt gewerkt:
- De inzet op het baken “resultaatgericht” is wel beoogd, maar de nieuwe subsidiesystematiek die daarvoor nodig is, is nog niet ontwikkeld.
 - Aan het baken ‘vraaggericht werken’ wordt nog onvoldoende invulling gegeven, onder meer door het uitstellen van de tien wijkanalyses.

Deelvraag: In hoeverre worden de beoogde doelen gerealiseerd?	Zie hoofdstuk 3
--	-----------------

- 4 Gezien de matige evalueerbaarheid van de doelen is het lastig vast te stellen of het beleid effectief is geweest. Inzicht beperkt zich grotendeels tot de voortgang en uitvoering van het beleid ongeacht de effecten daarvan.
- De jaarrekening en jaarverslagen bieden geen inzicht in gerealiseerde effecten.
 - Door het ontbreken van de tien wijkanalyses beschikt het gemeentebestuur nog niet over een nulmeting per gebied om tussentijds effecten te kunnen monitoren.
 - De eindevaluatie van het project MENS (2010) geeft een eerste indruk van de effecten die met het project worden gerealiseerd bij een aantal inwoners, zoals een afname van stress en een toename van maatschappelijke participatie. Inzicht in brede maatschappelijke effecten ontbreken, zoals de mate waarin mensen dankzij MENS langer thuis kunnen blijven wonen.
- 5 Uit de klanttevredenheidsonderzoeken in 2007, 2008 en 2009 in de gemeente De Bilt blijkt dat aanvragers van maatschappelijke ondersteuning tevreden zijn met de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan de Wmo. De wijk- en dorpsraden en de drie adviesraden (Wmo-raad, Ouderenraad en het Gehandicaptenplatform) zijn wisselend tevreden over de wijze waarop ze betrokken worden bij het Wmo-beleid.
- Twee van de drie geïnterviewde adviesraden zijn tevreden over betrokkenheid bij het beleid en de mogelijkheden tot participatie. Een adviesraad is ontevreden.
 - De vertegenwoordigers van de wijk- en dorpsraden geven aan te weinig betrokken te zijn bij de opzet MENS en “De Biltse kleur” door de gemeente. Zij ervaren dat de gemeente vooral contact legt over fysieke zaken en minder over sociale aangelegenheden.

- De georganiseerde burgers en belangengroepen in de wijk-/dorpsraden en de adviesraden (Wmo-raad, Ouderenraad, Gehandicaptenplatform) zijn wisselend tevreden over de mate waarin zij betrokken worden bij het beleid.

Deelvraag : In welke mate ontvangt de raad tijdige en relevante informatie voor (bij)sturing en controle en maakt hij daarvan gebruik?	Zie hoofdstuk 4
---	-----------------

- 6 Het college stuurt actief op de uitvoering van het project MENS. Zo heeft het college een tussen- en eindevaluatie uitgevoerd naar het project en de aanbevelingen uit de tussenevaluatie actief opgepakt. Daarnaast heeft het college actief gestuurd op de vorming van integrale wijkteams in de pilotwijken tijdens de aanbesteding van de hulp bij het huishouden in 2009. Tegelijkertijd ontbreekt het nog aan voldoende instrumenten om gericht te sturen op de uitvoering van het brede Wmo-beleid zoals geformuleerd in het beleidskader “De Biltse kleur”. Zo vindt geen tussentijdse monitoring op behaalde effecten plaats en is het voornemen om een nieuw subsidieregime in te voeren nog niet gerealiseerd. Het nieuwe subsidieregime moet resulteren in een verbeterd opdrachtgeverschap van het college inclusief sturing op maatschappelijke effecten.
- 7 De raad ontvangt veel en tijdige informatie van het college maar deze is onvoldoende relevant voor (bij)sturing en controle. Overzicht in ‘een oogopslag’ over eerdere kaderstelling, de inzet van middelen en activiteiten en de resultaten van het beleid ontbreekt. De raad ontvangt vooral informatie over de mate van uitvoering van het beleid en niet of nauwelijks over de effecten die daarmee gerealiseerd worden.

Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen sluiten aan bij de vier onderzoeksvragen en de conclusies uit de voorgaande paragraaf.

De doelen voor maatschappelijke ondersteuning.	Zie hoofdstuk 1
---	-----------------

- 1 Formuleer evalueerbare doelen op basis van een goed inzicht in de situatie in de wijken en dorpen.
 - a Vraag het college met voorrang uitvoering te geven aan de beoogde wijkanalyses in de tien wijken en dorpen om tot een probleemanalyse, nulmeting en gebiedsgericht maatwerk te komen.
 - Bevraag betrokkenen (partners, inwoners en bedrijven) actief naar hun kennis van en inzicht in de situatie. Deze kennis is zowel van belang voor tussentijdse monitoring en evaluatie als voor het opstellen van gebiedsspecifieke aanpak.
 - Onsluit tevens bestaande en toegankelijke informatie op wijk- en dorpsniveau zoals de Leefbaarometer (www.leefbaarometer.nl), de

Veiligheidsmonitor en de Jeugdmonitor (Centraal Bureau voor de Statistiek).

- Gebruik de wijkanalyses voor het tussentijds monitoren van het gebiedsgerichte maatwerk en maak transparant wat de resultaten zijn.
- b Specificeer de doelen per wijk of dorp op een wijze dat het beleid evalueerbaar is, dat wil zeggen specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Bijvoorbeeld:
- In 2014 is 30% in plaats van 20% van de inwoners actief in het verenigingsleven.
 - In 2020 zijn in samenwerking met de woningcorporatie en zorgaanbieders 20 nieuwe, kleinschalige woningen in wijk Y gerealiseerd waar inwoners met lichamelijke en geestelijke tekortkomingen langer zelfstandig kunnen wonen.

De uitvoering (inzet van middelen en activiteiten).
--

Zie hoofdstuk 2

- 2 Vertaal de situatie per wijk en de de doelen naar gebiedsgerichte uitvoeringsplannen. Voer deze samen met partners en inwoners uit.
- a Verzoek het college om de wijkanalyses naar gebiedsplannen per wijk of dorp te vertalen. Sluit op die manier aan bij de werkwijze die met de start van het project MENS wordt nagestreefd waaronder: 'gebiedsgericht', 'integraal' en 'ontkokerd'. Het startpunt kan ook bestaan uit algemene beleidskaders waarbij deze zijn opgesteld op basis van een goed beeld van wat leeft in de samenleving. Deze beleidskaders worden vervolgens toegepast en uitgewerkt voor concrete wijken of dorpen.
- b Verzoek het college om alsnog invulling te geven aan de beoogde vernieuwing van de subsidiesystematiek voor maatschappelijke ondersteuning. Ontwikkel een instrument om het opdrachtgeverschap aan gesubsidieerde instellingen vorm te geven. Daarmee speelt het gemeentebestuur tevens beter in op het baken 'resultaatgericht' uit het gedachtegoed 'Welzijn Nieuwe Stijl'.

Evalueerbare en resultaatgerichte afspraken

Wat zijn de beleidsdoelen die de raad heeft vastgesteld voor maatschappelijke ondersteuning? Wat zijn concreet de resultaten die het gemeentebestuur met de subsidiëring van de instellingen wil bereiken? Kortom, maak *resultaatgerichte* afspraken met de gesubsidieerde organisatie:

Resultaatgerichtheid



Sturen op:

- Maatschappelijke effecten
- Uitvoeringsprestaties
- Activiteiten met kwaliteitseisen
- Activiteiten gekwantificeerd
- Activiteiten globaal benoemd
- Uitsluitend geld (input)

Het gemeentebestuur gaat over een jaar evalueren: wat zijn dan de evaluatiecriteria, waar let het bestuur dan op? Wanneer is het bestuur tevreden? Kortom, maak *evalueerbare* afspraken:

- | | | |
|--------------|---|--|
| Specifiek | ⇒ | Waar hebben we het over? |
| Meetbaar | ⇒ | Concrete indicatoren voor doelbereiking |
| Tijdgebonden | ⇒ | Doelen gehaald in 2012 (in plaats van 'ooit in de toekomst') |

De resultaten en effecten.

Zie hoofdstuk 3

- 3 Ontwikkel beter inzicht in de realisatie van de doelen door afspraken over tussentijdse evaluatie en monitoring. Gebruik de wijkanalyses als nulmeting en bouw daar op voort.

Tijdige en relevante informatie aan de raad.

Zie hoofdstuk 4

- 4 Verzoek het college om de informatievoorziening over de Wmo aan de raad te verbeteren en versnippering te voorkomen.
 - a Bied zoveel mogelijk overzicht in 'een oogopslag' over de samenhang tussen de actuele doelen, de activiteiten om deze doelen te realiseren en de financiële middelen.
 - b Bied de raad niet alleen zicht op de uitvoering van het beleid. Bouw dit uit naar inzicht in de maatschappelijke effecten die dankzij het gemeentelijke beleid zijn gerealiseerd. Sluit daarbij aan op de monitoring en evaluatie van de gebiedsgerichte aanpak per wijk of dorp.

1 Het Wmo-beleid

Onderzoeksvraag:

Welke doelen formuleert de gemeenteraad in de periode 2007-2010 en welke middelen wil hij daarvoor inzetten?

Normen om de vraag te beantwoorden:

De gemeenteraad formuleert in de periode 2007- 2010 een uitvoerbare en realistische ambitie:

- De raad formuleert evalueerbare doelen en prioriteiten.
- De raad spreekt zich voor de realisering van het beleid uit over de middelen.
- Het beleid is gebaseerd op een goed inzicht in de situatie (zoals probleemanalyse en essentiële randvoorwaarden).

1.1 Doelen van het Wmo-beleid

Het actuele Wmo-beleid van de gemeente De Bilt en de uitwerking daarvan staat beschreven in:

- A Projectplan Wonen, welzijn, zorg, Innovatieproject in De Bilt West en Maartensdijk ('innovatieproject MENS'), februari 2007.
- B De Biltse kleur, kansen voor wijken en de dorpen, Beleidskader maatschappelijke ondersteuning en lokaal gezondheidsbeleid 2008-2010, augustus 2008.
- C Programmabegrotingen vanaf 2008.
- D Uitvoeringsplan Maatschappelijke ondersteuning De Biltse kleur 2010-2014, juni 2010.

Daarnaast beschikt de gemeente over aparte nota's voor het jeugdbeleid (Wmo prestatieveld 2).¹ De beleidsstukken A tot en met D lichten we nader toe.

A. Projectplan Wonen, welzijn, zorg ('innovatieprojectplan MENS')

Het innovatieproject MENS staat aan de basis van het huidige Wmo-beleid.²

Doelstelling en afbakening

Deze prioriteitstelling leidt in 2007 tot het vaststellen van een, door alle samenwerkende partijen gedragen, projectplan:

*"Breed onderschrijven de deelnemers de doelstelling dat iedereen, ongeacht leeftijd, gezondheidsproblemen of beperkingen, zo lang en prettig mogelijk zelfstandig in De Bilt moet kunnen wonen."*³

¹ Zoals: Nota Jong De Bilt 2008-2010, december 2008, Startnotitie Centrum voor Jeugd en Gezin, mei 2009.

² Het project MENS is gestart op basis van een prioriteitstelling voor de Wmo in het collegeprogramma 2006-2010.

Het project richt zich vooral op ouderen en mensen met een (tijdelijke) beperking en sluit aan op vijf van de negen prestatievelden van de Wmo.⁴

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

Tabel 1.1: samenhang tussen de negen prestatievelden uit de Wmo en het project MENS.

We zien overigens dat over deze precieze afbakening in de praktijk onduidelijkheid bestaat:

- 1 In het verslag van de werkzaamheden in het kader van MENS (februari 2011) lezen we dat MENS betrekking heeft op de Wmo-prestatievelden 1, 3, 4, 5, 7, 8, 9. De projectleider MENS noemt in een interview dezelfde afbakening.
- 2 In andere interviews komt een wisselend beeld naar voren:
 - “MENS richt zich op de prestatievelden 1, 3, 4, 5, 6, 7” (interview portefeuillehouder).
 - “MENS richt zich op prestatieveld 1 tot en met 5” (interview met een ambtenaar).

Innovatieve werkwijze als procesdoel

In 2007 start MENS als test ('pilot') in de wijken Maartensdijk en De Bilt West. Met het project wil het college bovenal bijdragen aan een andere manier van werken door de gemeente en haar partners:⁵

- vraaggericht (cliënt als vertrekpunt);

³ Gemeente De Bilt en provincie Utrecht, *MENS, Wmo-innovatieproject, Over de ontwikkeling van de infrastructuur wonen, welzijn, zorg voor Woonservicewijken*, april 2009.

⁴ Gemeente De Bilt, *Projectplan Wonen, welzijn, zorg, Innovatieproject in De Bilt West en Maartensdijk ('innovatieproject MENS')*, februari 2007, p.6 en 9.

⁵ In de nota wordt gesproken over 'uitgangspunten'.

- gebiedsgericht (per wijk en kern, mede op basis van de Woonvisie uit juni 2006);
- integraal (Wonen, welzijn, zorg);
- ontkokering van diensten (geen verschil tussen diensten voor ouderen, mensen met lichamelijke, verstandelijke, psychiatrische beperking);
- voortbouwen op bestaande diensten, instellingen, organisaties en loketten;
- interactieve beleidsvorming;
- zorgvuldige communicatie (zowel intern als extern);
- aanbesteding van huishoudelijke hulp in aansluiting op bovenstaande punten.

Het realiseren van deze werkwijze beschouwt de rekenkamercommissie als het middel om de doelstelling van project MENS te kunnen realiseren. De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) heeft oog voor de innovatieve werkwijze die de gemeente wil realiseren. Het project MENS wordt om die reden door de SEV opgenomen als proeftuin voor 'woonservicegebieden'. Daarnaast is MENS als voorbeeldproject opgenomen in het programma 'Wel Thuis' van de provincie Utrecht.⁶

De raad besluit op 3 maart 2011, op basis van de eindevaluatie van het project: "Het project MENS uit te rollen over de gehele gemeente en daartoe de voorbereidingen te treffen maar met de daadwerkelijke uitrol te wachten totdat de welzijnsinstellingen daarvoor voldoende zijn toegerust".⁷

B. De Biltse kleur, kansen voor wijken en de dorpen (beleidskader)

Tijdens de uitvoering van het projectplan MENS is een overkoepelend beleidskader voor de Wmo opgesteld voor de periode 2008-2010. Het is daarbij de nadrukkelijke bedoeling van het gemeentebestuur nauw aan te sluiten op de werkwijze van het project MENS:

*"Met een wijkgerichte uitvoering zal de maatschappelijke ondersteuning een echte Biltse kleur krijgen. Bij deze aanpak zal het concept van het innovatieproject MENS dat in De Bilt West en Maartensdijk wordt uitgevoerd nadrukkelijk als voorbeeld dienen. Het innovatieproject is in april 2007 van start gegaan om te experimenteren met een opzet van wonen, welzijn en zorgdiensten. Het project loopt daarmee weliswaar vooruit op dit beleidskader maar is een prima voorbeeld van een wijk- en dorpsgerichte aanpak zoals wij die voor ogen hebben."*⁸

⁶ Zie ook: Quattro, *evaluatie project MENS De Bilt*, december 2010, p.6.

⁷ Gemeente De Bilt, Besluitenlijst gemeenteraad De Bilt vergadering 3 maart 2011. In het bijbehorende raadsvoorstel staat vermeld dat het college in het tweede kwartaal van 2011 terug komt op de verdere aanpak en uitvoering.

⁸ De Biltse kleur, *kansen voor de wijken en de dorpen, Beleidskader maatschappelijke ondersteuning en lokaal gezondheidsbeleid 2008-2010*, augustus 2008.

Doelen Wmo-beleid

Met het beleidskader zet het gemeentebestuur in op vijf doelen:⁹

- 1 De inwoners van De Bilt in staat stellen zo lang mogelijk actief te kunnen deelnemen aan de samenleving, bij voorkeur op een door hen zelf gekozen wijze.
- 2 In de wijken en dorpen van De Bilt wil het college de leefbaarheid en de sociale samenhang behouden en waar nodig verbeteren.
- 3 De bewoners worden actief betrokken bij het verbeteren van de leefbaarheid en de sociale samenhang in wijken en dorpen.
- 4 De inwoners die dat nodig hebben, krijgen zo veel mogelijk in hun eigen leefomgeving ondersteuning en hulp.
- 5 Het college zet zich in voor het bevorderen van een gezonde leefstijl van onze inwoners. Het college ziet het voorkomen van ziekten en bevorderen van een goede lichamelijke – en geestelijke gezondheid als een voorwaarde om actief deel te kunnen nemen aan de samenleving.

Doel 1 komt in grote lijnen overeen met de doelstelling van het project MENS.

Afbakening

De afbakening van “De Biltse kleur” is als volgt (tabel 1.2):¹⁰

Programmalijnen uit Wmo-beleidskader ‘De Biltse kleur’		De negen Wmo- prestatievelden
Programmalijn 1	‘Kwetsbare groepen’	2, 4, 5, 6, 7, 8 en 9
Programmalijn 2	‘Leefbaarheid en sociale samenhang’	1
Programmalijn 3	‘Collectieve preventie en lokaal gezondheidsbeleid’	Geen (Wet publieke gezondheid)

Tabel 1.2: afbakening van het Wmo-beleid in De Bilt.

Net als veel andere gemeenten pakt de gemeente De Bilt prestatieveld 8 en 9 in regionaal verband op. De kaders voor prestatieveld 2 (jeugdbeleid) zijn uitgewerkt in een andere nota.¹¹ Prestatieveld 3 (informatie, advies en cliëntondersteuning) ontbreekt in de afbakening. In de nota “De Biltse kleur” is opgenomen dat hierin al wordt voorzien met onder meer het loket in het gemeentehuis en adviseurs wonen, welzijn en zorg.

Programmalijn 3 lijkt een wat ‘vreemde eend in de bijt’. Strikt genomen valt dit aspect namelijk buiten de Wmo: het gaat hier om de Wet publieke gezondheid (voorheen Wet collectieve preventie gezondheidszorg).

Er is wel sprake van een relatie tussen beide wetten. De Wmo richt zich primair op mensen die zorg nodig hebben. De Wet publieke gezondheid richt zich primair op

⁹ De Biltse kleur, *kansen voor de wijken en de dorpen, Beleidskader maatschappelijke ondersteuning en lokaal gezondheidsbeleid 2008-2010, augustus 2008*, p.9 en 10.

¹⁰ De Biltse kleur, *kansen voor de wijken en de dorpen, Beleidskader maatschappelijke ondersteuning en lokaal gezondheidsbeleid 2008-2010, augustus 2008*, p.24.

¹¹ *Nota Jong De Bilt 2008-2010*, december 2008.

preventie. Vanwege deze relatie kiest de gemeente ervoor de programmalijn 3 op te nemen in “De Biltse Kleur”.

Activiteiten

In de nota “De Biltse kleur” is de samenhang tussen de drie programmalijnen, de vijf doelen en de beoogde activiteiten niet gepreciseerd. Ook zien we dat het gemeentebestuur voor enkele programmalijnen aparte ‘doelen’ formuleert. Zo luidt het ‘doel’ voor programmalijn 1:¹²

“Het realiseren van een integraal pakket van zorg- en welzijnsvoorzieningen, een sociaal steunpunt, een informatie- en adviesfunctie (onder andere een adviseur wonen, welzijn en zorg) en een ontmoetingsfunctie.”

Het betreffen echter geen doelen maar activiteiten. Het bestuur koppelt de activiteiten niet aan één of meerdere van de vijf hoofddoelen. Vervolgens worden andere activiteiten opgesomd die het gemeentebestuur labelt als ‘speerpunten’, zoals:

- Realiseren van voldoende woningen voor mensen met een beperking.
- De openbare ruimte en gebouwen fysiek toegankelijk maken.
- De ‘uitrol’ van het project MENS over de wijken en dorpen.
- Deelname aan het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld continueren.

Hier ontbreekt eveneens de relatie met de vijf hoofddoelen.

C. Programmabegroting vanaf 2008

De programmabegroting is te zien als een ‘verzamelstaat van politieke kaders’: de programmabegroting omvat de politieke kaders zoals die eerder zijn vastgesteld aan de hand van beleidsnota’s, verordeningen en plannen.¹³ Vanuit die optiek stellen we vast dat er geen duidelijke aansluiting is tussen het Wmo-beleidskader (“De Biltse kleur”) en de programmabegroting vanaf 2008 (programma 13, Maatschappelijke Ontwikkeling):

- In de programmabegroting beschrijft het college acht ‘maatschappelijke effecten’. Het is echter onduidelijk hoe deze zich verhouden tot de vijf hoofddoelen en drie programmalijnen uit het Wmo-beleidskader “De Biltse kleur”.¹⁴
- Het programma Maatschappelijke Ondersteuning in de Programmabegroting kent een bredere afbakening dan “De Biltse kleur”. Het gaat bijvoorbeeld ook om inburgering en vluchtelingenopvang. In het beleidskader en uitvoeringsplan “De Biltse kleur” is geen relatie aangebracht naar deze thema’s.

¹² De Biltse kleur, *kansen voor de wijken en de dorpen, Beleidskader maatschappelijke ondersteuning en lokaal gezondheidsbeleid 2008-2010, augustus 2008*, p.25.

¹³ Igno Pröpfer en Hans Kessens, *Tussen pluche en publiek, lokale politiek in de praktijk*, Coutinho, 2005, p. 224.

¹⁴ Zie: *Programmabegrotingen 2008, 2009 en 2010: Programma 13, Maatschappelijke Ondersteuning*.

- De acht ‘maatschappelijke effecten’ in de programmabegroting 2008 zijn dezelfde als die in 2009. De vaststelling van het Wmo-beleidskader “De Biltse kleur” in 2008 werkt niet door naar de nieuwe programmabegroting.

In de onderstaande tabel proberen we alsnog samenhang aan te brengen:

Acht doelen in de programmabegroting (in de programmabegroting wordt gesproken over maatschappelijke effecten)	Vijf hoofddoelen in Wmo-beleidskader “De Biltse kleur”
1 Inwoners zijn in staat zo lang mogelijk zelfstandig te blijven functioneren en deel te nemen aan het maatschappelijke verkeer, hun gezondheid en de kwaliteit van hun bestaan te verbeteren.	1 De inwoners van De Bilt in staat stellen zo lang mogelijk actief te kunnen deelnemen aan de samenleving, bij voorkeur op een door hen zelf gekozen wijze.
2 Inwoners helpen en ondersteunen elkaar.	2 In de wijken en dorpen van De Bilt wil het college de leefbaarheid en de sociale samenhang behouden en waar nodig verbeteren. 3 De bewoners worden actief betrokken bij het verbeteren van de leefbaarheid en de sociale samenhang in wijken en dorpen.
3 Inwoners zijn actief betrokken bij de samenleving en de leefbaarheid van eigen buurt, wijk of dorp.	
4 Als inwoners ondanks mantelzorg en vrijwillige hulpverlening niet meer zelfstandig voor zichzelf kunnen zorgen, kunnen zij een beroep doen op gemeentelijke ondersteuning.	4 De inwoners die dat nodig hebben, krijgen zo veel mogelijk in hun eigen leefomgeving ondersteuning en hulp.
5 Inburgeraars zijn sociaal en economisch zelfredzaam.	(In “De Biltse kleur” ligt geen relatie naar inburgering.)
6 Er is speciale aandacht voor kwetsbare groepen.	4 De inwoners die dat nodig hebben, krijgen zo veel mogelijk in hun eigen leefomgeving ondersteuning en hulp.
7 Minder slachtoffers van huiselijk geweld.	
8 Een gezonde bevolking in een gezonde leefomgeving.	5 Het college zet zich in voor het bevorderen van een gezonde leefstijl van onze inwoners. Het college ziet het voorkomen van ziekten en bevorderen van een goede lichamelijke – en geestelijke gezondheid als een voorwaarde om actief deel te kunnen nemen aan de samenleving.

Tabel 1.3: Doelen uit de programmabegroting en het Wmo-beleidskader “De Biltse kleur”.

In de programmabegroting noemt het college nog een aantal zogenoemde ‘operationele doelen’. Deze doelen geven niet of nauwelijks een nadere concretisering van de doelen uit tabel 1.3. Ze voegen in die zin niets toe. Bijvoorbeeld:

- Het ‘implementeren van de Wet maatschappelijke ondersteuning’ is eerder een veralgemenisering en heeft betrekking op alle Wmo-doelen.

- Het ‘terugdringen van huiselijk geweld en bijdragen aan de opvang van slachtoffers’ is nagenoeg gelijk aan het doel ‘minder slachtoffers van huiselijk geweld’. De opvang van slachtoffers is nieuw.

Onder het label ‘wat gaan we daarvoor doen, activiteiten die uitgevoerd moeten worden’ volgt een kleine selectie van het aantal activiteiten uit het beleidskader en uitvoeringsprogramma “De Biltse kleur”. Voor de Wmo wordt bijvoorbeeld volstaan met de algemene opmerking dat het college belast is met de uitvoering. Hiermee wordt geen inzicht gegeven welke activiteiten het college inzet om de doelen uit tabel 1.2 te bereiken.

D. Uitvoeringsplan Maatschappelijke ondersteuning De Biltse kleur

We stellen vast dat het college met het uitvoeringsplan¹⁵ op onderdelen samenhang aanbrengt tussen:

- de doelen en programmalijnen;
- doelen en subdoelen;¹⁶
- de doelen en de activiteiten.

Zo wordt op pagina 15 van het uitvoeringsplan voor de drie programmalijnen (zie ook tabel 1.1) aangegeven welke activiteiten het college gaat ondernemen. Op andere onderdelen ontstaat echter onduidelijkheid. Zo is op pagina 26 als maatschappelijk effect omschreven:

“een onderbouwing voor een wijkgerichte aanpak in het maatschappelijk domein (Wmo) opstellen waardoor:

- a informatie voor handen is bij de opstelling van bijvoorbeeld het ambitiedocument en de structuurvisie;
- b een lange termijn horizon voor de benodigde voorzieningen in de wijken beschikbaar is;
- c initiatieven van derden (bijvoorbeeld van zorginstellingen) beoordeeld kunnen worden op de relevantie voor de wijk”.

Het gaat hier echter niet om een maatschappelijk effect maar om een activiteit om overzicht te krijgen van de leefbaarheid en sociale samenhang in wijken en kernen voor het ontwikkelen van maatwerk per gebied.

1.2 Kwaliteit van het beleid in termen van evalueerbare doelen

Het ontbreekt in het uitvoeringsplan en de programmabegrotingen aan een nadere vertaling en concretisering van centrale begrippen zoals sociale samenhang en leefbaarheid. Concretisering naar bijvoorbeeld de levensduur van woningen, het aantal burenruzies en het kwaliteitsniveau van groenvoorzieningen levert wel een specifieke doelstelling op. Begrippen als ‘bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid’

¹⁵ *Uitvoeringsplan Maatschappelijke ondersteuning De Biltse kleur 2010-2014*, juni 2010.

¹⁶ In het plan wordt gesproken over ‘maatschappelijke effecten’ en ‘operationele doelen’.

wijzen hooguit op het verbeteren van een algemene kwaliteit. De doelbereiking kan niet aan de hand van eenduidige normen worden getoetst en vastgesteld.

De doelen "Minder slachtoffers van huiselijk geweld" en "Het terugdringen van huiselijk geweld en bijdragen aan de opvang van slachtoffers" zijn ook voorbeelden van matig evalueerbaar geformuleerde doelen: hoeveel minder slachtoffers en wanneer wil het bestuur dit bereikt hebben? De doelen zijn niet meetbaar en tijdgebonden.

Dit beeld wordt in diverse interviews onderschreven. We geven twee citaten uit een interview met een interne sleutelpersoon en uit een groepsinterview met externe sleutelpersonen ter illustratie:

*"De nota De Biltse kleur, het project MENS en de uitvoeringsnota Wmo kennen een zekere abstractie. Tussen deze abstractie en de dagelijkse praktijk (operationeel niveau) zit een gat. Het strategisch niveau had beter vertaald moeten worden naar tactisch niveau. Dit zowel voor de raad als de buitenwereld."*¹⁷

*"De Biltse kleur is wollig geformuleerd. De gemeente moet veel concreter en duidelijker zijn."*¹⁸

Met het vaststellen van het uitvoeringsprogramma en de programmabegroting 2010 is wel sprake van een verbetering: het beleid is beter evalueerbaar in termen van specifiek, meetbaar en tijdgebonden (de letters SMT uit SMART). We geven een voorbeeld:



¹⁷ Bron: interview in het kader van het onderzoek.

¹⁸ Bron: interview in het kader van het onderzoek.

¹⁹ Gemeente De Bilt, *Programmabegroting De Bilt 2010*, november 2009, p. 46.

1.3 Aansluiting van het beleid op de lokale situatie

Vertaling van landelijke ontwikkelingen naar de lokale situatie

In het beleidskader “De Biltse kleur” schetst het gemeentebestuur een aantal, vooral landelijke, ontwikkelingen waarop het Wmo-beleid dient aan te haken:

- 1 Vergrijzing. In vergelijking met de omliggende gemeenten kent De Bilt een hoog percentage 75-plussers (bijna 10%).
- 2 Vermaatschappelijking van zorg. Mensen met een beperking blijven langer zelfstandig wonen. Dit vergt een grotere inzet van zorginstellingen en professionals maar ook van vrijwilligers en mantelzorgers.
- 3 Taakcombinaties. Het gaat hier om het combineren van zorgtaken, opvoeden, arbeid en huishoudelijke taken door beide partners in gezinnen. Dit kan leiden tot overbelasting.
- 4 Verkleining van de huishoudens. Als gevolg van een vermindering van het aantal personen per huishouden is de verwachting dat het aantal mantelzorgers zal afnemen.
- 5 Mondige burger. De houding van de burger ten opzichte van de overheid en dienstverlenende instellingen is de afgelopen decennia veranderd. De burger vraagt meer maatwerk en is minder snel tevreden met de geboden dienstverlening.
- 6 Aandacht voor de jeugd. Er is sprake van een sterk toegenomen aandacht voor de jeugd.

In 2006 heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met een groot aantal organisaties uit het lokale middenveld om – voorafgaande aan het projectplan MENS – de landelijke ontwikkelingen te toetsen aan de lokale situatie.²⁰

Inzicht in de situatie op gebiedsniveau (wijken en dorpen)

Het Wmo-beleidskader draagt vanwege een bijzondere reden de naam: “De Biltse kleur”. “De Biltse kleur” verwijst naar belangrijke aspecten uit de werkwijze voor het project MENS waarop is voortgebouwd, zoals vraaggericht en gebiedsgericht werken en het inzetten van interactieve beleidsvorming. Een respondent omschrijft dit treffend tijdens de interviews:

“Het is niet de bedoeling dat de gemeente de kleur gaat bepalen. Dit moet aan de hand van de wijkanalyses gebeuren.”²¹

Voor programmaliijn 2 uit “De Biltse kleur” (sociale samenhang en leefbaarheid) is het uitvoeren van wijkanalyses een cruciaal middel om goed zicht te krijgen op de lokale situatie en eventuele knelpunten.²² Aan de hand daarvan wil het gemeentebestuur tot gebiedsgericht maatwerk komen (‘wijkgerichte uitvoeringsplannen’). De wijkanalyses zijn echter nog niet uitgevoerd.

²⁰ Bijeenkomst onder leiding van MOVISIE, bron interview in het kader van het onderzoek.

²¹ Bron: interview in het kader van het onderzoek.

²² Zie vooral het beleidskader en uitvoeringsplan “De Biltse kleur”.

“De wijkanalyses die de gemeente wil inzetten om het beleid te kunnen vertalen naar de Biltse situatie zijn nog niet uitgevoerd.”²³ Het “Bewonerszelfonderzoek” (2009) biedt een onvoldoende beeld van de situatie in de Biltse wijken en dorpen.”²⁴

Opstellen van wijkanalyses (bron: “De Biltse kleur”)

1. Wijkanalyse van de tien wijken en dorpen waarbij zo veel mogelijk gebruik gemaakt wordt van bestaande gegevens ten aanzien van:
 - a. bevolkingssamenstelling;
 - b. de woningvoorraad;
 - c. de inkomensgroepen;
 - d. de economische ontwikkeling;
 - e. veiligheidssituatie;
 - f. de voorzieningen voor welzijn, zorg, onderwijs, sport (de basisvoorzieningen);
 - g. vrijwillige inzet van inwoners;
 - h. informele diensten zoals vrijwillige thuiszorg;
 - i. aanwezigheid van wijk- of dorpsraden.
2. Het raadplegen van organisaties die actief zijn in de wijken en dorpen.
3. Het raadplegen van de inwoners.

1.4 Financiële middelen

Financiële stromen voor de Wmo

Een deel van de Wmo-middelen was al onderdeel van het gemeentefonds, namelijk de voormalige Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg). In totaal (landelijk) gaat het om circa drie miljard euro.²⁵ De gemeenteraad is vrij om te bepalen waar hij deze middelen aan wil besteden, ze zijn met andere woorden niet geoormerkt.

Daarnaast ontvangen gemeenten de zogenoemde integratie-uitkering voor de huishoudelijke verzorging (thuiszorg).²⁶ Dit geld is wel geoormerkt. De jaarlijkse ‘septembercirculaires gemeentefonds’ van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevat de bedragen voor het lopende en komende jaar. De totale omvang voor alle gemeenten bedraagt tot en met 2010 circa 1,5 miljard euro per jaar en na 2011 als gevolg van bezuinigingen circa 1,3 miljard euro. De financiering staat onder druk:

- In het meest recente (concept) bestuursakkoord (2011) tussen Rijk en Vereniging van Nederlandse Gemeenten is afgesproken dat de integratie-uitkering voor de

²³ Bron: interview in het kader van het onderzoek.

²⁴ Bron: interview in het kader van het onderzoek.

²⁵ De financiering via het gemeentefonds is onzeker en gemeenten moeten rekening houden met een daling van het budget.

²⁶ Een integratie-uitkering wordt ingezet als een nieuwe taak aan het gemeentelijke takenpakket wordt toegevoegd, zoals in dit geval thuiszorg.

huishoudelijke verzorging vanaf 2015 niet meer wordt geoormerkt. De middelen worden dan toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds.

- In het budget voor 2011 is een rijksbezuiniging van 200 miljoen euro op de thuiszorg verwerkt.²⁷ Dat is circa 15%.
- Gemeente De Bilt heeft daarbij last van een nadelig herverdeeffect in de Wmo-uitkering van circa 925.000 euro.²⁸

De korting op de integratie-uitkering voor gemeente De Bilt is in 2011 duidelijk zichtbaar ten opzichte van voorgaande jaren:

Jaar	Integratie-uitkering (thuiszorg)
2008	€ 4.737.431
2009	€ 4.927.227
2010	€ 4.866.997
2011	€ 3.700.474

Tabel 1.4: Integratie-uitkering voor huishoudelijke verzorging gemeente De Bilt (op basis van de 'septembercirculaires gemeentefonds' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, 2009 en 2010).

In dit overzicht zijn niet de (begrote) eigen bijdragen voor huishoudelijke zorg en besparingsbijdragen voor voorzieningen gehandicapten opgenomen.²⁹

Begroting van financiële middelen voor de Wmo

De Wmo-jaarverslagen geven een overzicht van de begrote uitgaven binnen het Wmo-beleid. Voorbeelden zijn maatschappelijk werk, ouderenwerk en Wmo huishoudelijke zorg (zie tabel 1.5).

²⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Septembercirculaire gemeentefonds 2010*, 1 juli 2011.

²⁸ Gemeente De Bilt, *programmabegroting 2010*.

²⁹ Deze inkomsten ontvangt de gemeente als (inkomensafhankelijke) eigen bijdragen of besparingsbijdragen. Eigen bijdragen worden tot nu toe alleen verlangd bij hulp bij het huishouden. Besparingsbijdragen zijn eenmalige bijdragen die worden gevraagd voor scootmobielen en andere vervoershulpmiddelen. Begrote eigen bijdragen 2009: huishoudelijke zorg (800.000 euro) en voorzieningen gehandicapten (131.096 euro). Voor 2010 en 2011 zijn deze bijdragen verlaagd naar respectievelijk 500.000 en 41.300 euro.

Post	Begrote uitgaven 2008	Begrote uitgaven 2009
Maatschappelijk werk	€ 489.547 (5,6%)	€ 729.073 (8,6%)
Wmo subsidies / implementaties	€ 471.362 (5,4%)	€ 51.792 (0,6%)
Indicatiestelling / zorgloket	€ 249.593 (2,9%)	€ 95.000 (1,1)
Pilot Wmo (MENS)	€ 232.000 (2,7%)	€ 351.360 (4,1%)
Algemene welzijnstaken	€ 415.883 (4,8%)	€ 285.803 (3,4%)
Ouderenwerk	€ 553.393 (6,3%)	€ 517.436 (6,1%)
Jeugd- en jongerenwerk	€ 485.768 (5,6%)	€ 536.934 (6,3%)
Club- en buurtwerk	€ 450.668 (5,2%)	€ 493.942 (5,8%)
Wmo huishoudelijke zorg	€ 3.620.235 (41,4%)	€ 3.232.347 (38,1%)
Wmo voorzieningen gehandicapten	€ 1.769.049 (20,2%)	€ 2.198.298 (25,9%)
Totaal	€ 8.737.498	€ 8.491.985

Tabel 1.5: Financiële gegevens Wmo op basis van de Wmo-jaarverslagen. De in de tabel opgenomen percentages betreffen het bedrag per post afgezet tegen de totalen.

De raad begroot minder voor huishoudelijke zorg dan zij via de integratie-uitkering ontvangt (vergelijking tabel 1.4 en 1.5). Het college koppelt de posten in de programmabegroting en jaarverslag niet aan de negen prestatievelden van de Wmo. Daarmee is onduidelijk welke uitgaven per prestatieveld begroot zijn. Daarmee is evenmin inzichtelijk wat de relatie is tussen de budgetten en de doelen voor de Wmo. Welke posten dragen bijvoorbeeld bij aan het realiseren van het verbeteren van de leefbaarheid en de sociale samenhang in wijken en dorpen? Welke aan het bevorderen van een gezonde leefstijl?

1.5 Kernbevindingen

Norm	Bevindingen
De raad formuleert evalueerbare doelen en prioriteiten.	<p>Paragraaf 1.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Het gemeentebestuur formuleert doelen voor het Wmo-beleid. Deze doelen en de activiteiten om ze te realiseren zijn versnipperd over verschillende nota's. De onderlinge samenhang daartussen en een hanteerbaar totaaloverzicht ontbreekt. De programmabegroting voorziet daarin evenmin. – De acht maatschappelijke effecten uit de programmabegroting komen niet overeen met de vijf doelen

Norm	Bevindingen
	<p>uit het beleidskader “De Biltse kleur”.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Met het uitvoeringsplan dat in 2010, twee jaar na vaststelling van het beleidskader “De Biltse kleur”, wordt vastgesteld, brengt het college op onderdelen samenhang aan in het beleid. – Tot slot hanteert het gemeentebestuur veel verschillende begrippen door elkaar die bijdragen aan de onduidelijkheid, zoals: ‘uitgangspunten’, ‘doelen’, ‘operationele doelen’, ‘speerpunten’, ‘maatschappelijke effecten’. Daarbij stellen we vast dat soms over doelen of maatschappelijke effecten wordt gesproken terwijl het gaat om de inzet van beoogde activiteiten. <p>Paragraaf 1.2: We stellen vast dat de doelen voor de Wmo matig tot onvoldoende evalueerbaar zijn geformuleerd. Met het vaststellen van de programmabegroting 2010 is wel sprake van een verbetering.</p>
<p>Het beleid is gebaseerd op een goed inzicht in de situatie (zoals probleemanalyse en essentiële randvoorwaarden).</p>	<p>Paragraaf 1.3:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Het beleid is voornamelijk vanuit een landelijke probleemsituatie is opgesteld. – De voorgenomen wijkanalyses in de tien wijken en dorpen zijn niet uitgevoerd. Daarmee ontbreekt een nulmeting en een systematisch inzicht in de situatie per wijk of dorp. – Om die reden slaagt het gemeentebestuur er nog niet in om tot gebiedsgericht maatwerk te komen via de beoogde wijkgerichte uitvoeringsplannen. We stellen daarom vast dat “De Biltse kleur” (maatwerk per wijk) nog niet uit de verf komt.
<p>De raad spreekt zich voor de realisering van het beleid uit over de middelen.</p>	<p>Paragraaf 1.4: Aan de hand van de Wmo-jaarverslagen heeft de raad inzicht in de begrote uitgaven binnen het Wmo-beleid en de verdeling daarvan over verschillende posten. De gemeenteraad kan met deze informatie sturen door prioriteiten tussen de diverse posten aan te brengen (bijvoorbeeld inzet op jeugd- en jongerenwerk versus ouderenwerk). Omdat er geen relatie wordt gelegd tussen de posten en de doelen van de Wmo kan de raad niet sturen op de financiële inzet per doel.</p>

2 Uitvoering

Onderzoeksvraag

Welke financiën, activiteiten en instrumenten (waaronder wijkgericht werken via MENS) zijn ingezet om de doelen te behalen?

Normen om de vraag te beantwoorden:

- **Het beleid is vertaald naar uitvoeringsplannen en de financiën en activiteiten zijn ingezet.**
- **De uitvoering van de Wmo voldoet in meer of mindere mate aan de acht ‘bakens’ van de visie Welzijn Nieuwe Stijl.**

Voert het college het beleid uit zoals vastgesteld? De beoordeling van de realisatie ontlenen we vooral aan schriftelijke bronnen. De uitvoering van het Wmo-beleid verantwoordt het college in drie documenten:

Bron	Inhoud
A Jaarrekeningen	In de jaarrekening verantwoordt het college zich over de uitgevoerde activiteiten en de voortgang op de doelen uit de programmabegroting.
B Jaarverslag Wmo	Het college verantwoordt de inzet en voortgang op de Wmo in de jaarverslagen Wmo.
C Tussen- en eindevaluatie project MENS	In de tussen- en eindevaluatie van het project MENS verantwoordt het college zich specifiek over de voortgang op het project MENS.

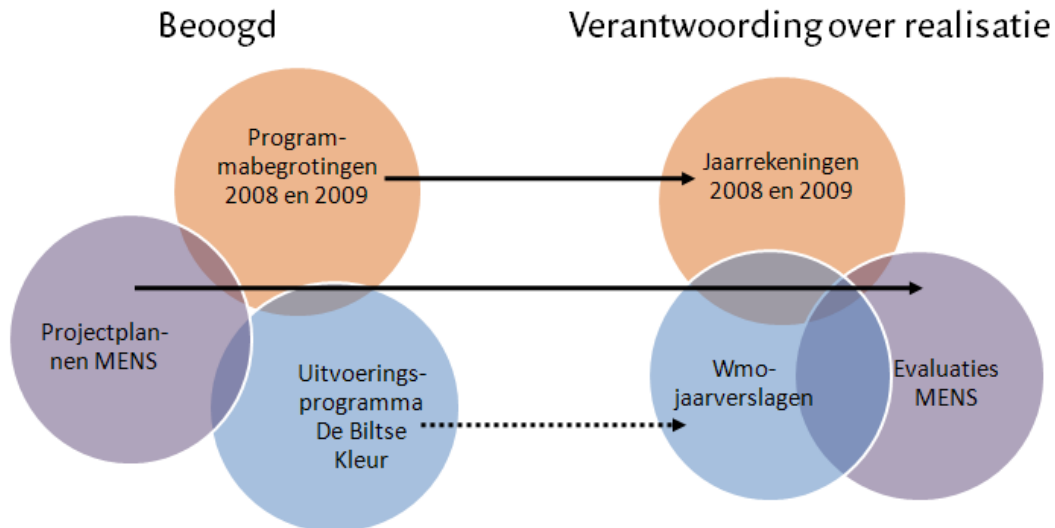
Op basis van de drie bronnen stellen we vast dat elke rapportage over een deel van de uitvoering van de Wmo verslag doet. De verantwoordingsrapportages bieden elk afzonderlijk zicht op een deel van de uitvoering op de Wmo en sluiten onvoldoende op elkaar aan:

- In de jaarrekening verantwoordt het college de voortgang op de voorgenomen activiteiten uit de programmabegroting. Deze zijn niet te herleiden tot de negen prestatievelden van de Wmo.
- De jaarverslagen Wmo 2007 en 2008-2009 verantwoorden de inzet op de Wmo echter wél langs de negen Wmo-prestatievelden. Het is onduidelijk hoe de verantwoording in het jaarverslag zich verhoudt tot de verantwoording in de jaarrekening.
- De verantwoording in de jaarverslagen Wmo wordt niet gekoppeld aan het beleidskader “De Biltse kleur”. In “De Biltse kleur” worden de voorgenomen speerpunten geordend langs drie programmalijnen.

Overzicht van de uitvoering wordt bemoeilijkt door de overlap tussen de verschillende verantwoordingsrapportages. Er is geen rapportage beschikbaar waarin de uitvoering op het niveau van de gehele Wmo wordt verantwoord. Daarnaast is gedurende twee jaar na vaststelling van beleidskader “De Biltse kleur” geen uitvoeringsprogramma beschikbaar. Het is mede om die reden niet altijd duidelijk op welke beoogde activiteiten de verantwoordingsdocumenten aanhaken. Tijdens de interviews

onderschrijven respondenten vanuit het college en de ambtelijke organisatie dat de raad slecht zicht heeft op het totaalplaatje. Zij ervaren dat daardoor ook vragen bij raadsleden ontstaan:

“Het is moeilijk er goed zicht op te krijgen door de verdeling in de gemeentebegroting over verschillende categorieën. Het college en het ambtelijk apparaat hebben er wel grip op. Op hoofdlijnen en op kostenpostenniveau is er zicht op de uitgaven.”



Figuur 2.1: er bestaat geen totaalrapportage met overzicht over de uitvoering van de gehele Wmo.

2.1 Inzet van financiële middelen

Op basis van tabel 2.1 zien we dat de begrote uitgaven in 2008 en 2009 nagenoeg gelijk zijn aan de gerealiseerde uitgaven. De financiële middelen zijn grotendeels ingezet. Voor 2008 geldt een geringe onderbesteding van € 327.504 (4%).

Post	begrote uitgaven 2008	begrote uitgaven 2009	gerealiseerde uitgaven 2008	gerealiseerde uitgaven 2009
Maatschappelijk werk	€ 489.547 (5,6%)	€ 729.073 (8,6%)	€ 531.000 (6,3%)	€ 710.000 (8,4%)
Wmo subsidies / implementatie	€ 471.362 (5,4%)	€ 51.792 (0,6%)	€ 372.000 (4,4%)	€ 63.000 (0,7%)
Indicatiestelling / zorgloket	€ 249.593 (2,9%)	€ 95.000 (1,1)	€ 159.000 (1,9%)	€ 86.000 (1,0%)
Pilot Wmo (MENS)	€ 232.000 (2,7%)	€ 351.360 (4,1%)	€ 183.000 (2,2%)	€ 259.000 (3,0%)
Algemene welzijnstaken	€ 415.883 (4,8%)	€ 285.803 (3,4%)	€ 422.000 (5,0%)	€ 269.000 (3,2%)
Ouderenwerk	€ 553.393 (6,3%)	€ 517.436 (6,1%)	€ 540.000 (6,4%)	€ 518.000 (6,1%)
Jeugd- en jongerenwerk	€ 485.768 (5,6%)	€ 536.934 (6,3%)	€ 579.000 (6,9%)	€ 418.000 (4,9%)
Club- en	€ 450.668	€ 493.942	€ 458.000	€ 480.000

Post	begrote uitgaven 2008	begrote uitgaven 2009	gerealiseerde uitgaven 2008	gerealiseerde uitgaven 2009
buurtwerk	(5,2%)	(5,8%)	(5,4%)	(5,7%)
Wmo huishoudelijke zorg	€ 3.620.235 (41,4%)	€ 3.232.347 (38,1%)	€ 3.294.323 (39,1%)	€ 3.366.005 (39,6%)
Wmo voorzieningen gehandicapten	€ 1.769.049 (20,2%)	€ 2.198.298 (25,9%)	€ 1.871.671 (22,3%)	€ 2.322.799 (27,4%)
Totaal	€ 8.737.498	€ 8.491.985	€ 8.409.994	€ 8.492.804

Tabel 2.1: financiële gegevens Wmo op basis van de Wmo-jaarverslagen. De in de tabel opgenomen percentages betreffen het bedrag per post afgezet tegen de totalen.

Op basis van tabel 1.4 en tabel 2.1 stellen we vast dat de integratie-uitkering voor thuiszorg in 2008 en 2009 hoger is dan de realisatie. De gemeente heeft daarmee kunnen reserveren in een Wmo-reservefonds. Uit de programmabegroting 2011 blijkt dat deze reserve goed van pas komt om kortingen op de uitkering op te kunnen vangen.

2.2 Uitvoering van activiteiten

A. Verantwoording over de uitvoering via de jaarrekening

Twee jaar na vaststelling van het Wmo-beleidskader “De Biltse kleur” wordt het uitvoeringsplan vastgesteld.³⁰ In de jaarrekening 2009 noemt het college capaciteitsgebrek als oorzaak voor de vertraagde oplevering van het uitvoeringsplan. De wijkanalyses in de tien wijken en dorpen zijn nog niet uitgevoerd (zie ook paragraaf 1.3).³¹ Tijdens de interviews geven diverse respondenten aan dat andere activiteiten wel in uitvoering zijn, zoals:

- toegankelijk maken van de openbare ruimte;
- onderzoek naar kwetsbare groepen (met de GGD);
- mantelzorgondersteuning.

In de jaarrekeningen 2008 en 2009 legt het college verantwoording af over de voortgang van het Wmo-beleid. De samenhang tussen deze activiteiten en de programmabegrotingen is niet altijd helder: in de programmabegroting 2008 en 2009 zijn bijvoorbeeld 24 activiteiten opgenomen, in de twee jaarrapportages wordt over 39 activiteiten verantwoord afgelegd. Ten behoeve van dit onderzoek geven we op basis van deze verantwoordingsdocumenten een overzicht van de staat van de uitvoering in 2008 en 2009:

³⁰ Uitvoeringsplan Maatschappelijke ondersteuning De Biltse kleur 2010-2014, juni 2010.

³¹ Bron: diverse interviews in het kader van het onderzoek.

VOORBEELDEN VAN INGEZETTE EN GEREALISEERDE ACTIVITEITEN IN 2008 EN 2009

- Het ter beschikking stellen van extra financiën aan instellingen die vervolgens maatschappelijke ondersteuning op psychosociale grondslag verlenen.
- De aanbesteding van hulp bij het huishouden is afgerond.
- Plan van aanpak tweede fase MENS.
- Justitieel casusoverleg districtsregio Binnensticht (politie, hulpverlening, OM).
- Justitieel casusoverleg huisgeleijk geweld en districtsoverleg Huiselijk geweld.
- De ingebruikname van twee wijkservicecentra in De Bilt West en Maartensdijk.
- Raad besluit de pilots in De Bilt West en Maartensdijk met 1,5 jaar te verlengen.
- Beleidsnota Wmo en Volksgezondheid zijn opgesteld.
- De vrijwilligers worden aangestuurd door een coördinator.
- Zowel verplichte als vrijwillige inburgeraars krijgen een aanbod voor het inburgeringprogramma.
- De aangescherpte werkafspraken met de woonstichting SSW en Steunpunt Vluchtelingen De Bilt zorgen voor een constant woningaanbod.
- Opstellen van notitie Meedoen Makkelijk Maken en ter inspraak voorleggen aan partners.
- Per pilotgebied functioneert een adviseur wonen, welzijn en zorg die eventueel de mensen thuis opzoekt.
- Aanbod volwasseneducatie in 2009 volgens jaarplan educatie 2009 uitgevoerd.
- Extra aandacht in 2009 voor signaleren en aanpakken van laaggeletterdheid.
- Efficiëntere afhandeling van aanvragen voor hulpmiddelen Wmo, waarbij geen gebruik meer wordt gemaakt van de diensten van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).
- Complexe aanvragen voor indicatiestelling worden uitgevoerd door Factum.
- Alle “generaalpardonners” woonachtig in De Bilt zijn in 2008 regulier gehuisvest.
- Evaluatie van de Pilots in De Bilt West en Maartensdijk.
- Realisatie efficiëntere afhandeling aanvragen Wmo-voorzieningen.
- Verordening Wet inburgering is aangepast.
- Bureau Inburgering, ondergebracht bij Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug, verhoogt tijdelijk de intake-capaciteit en garandeert de doelgroepen aansluitend een inburgeringstraject.
- In augustus volgden 52 mensen uit De Bilt een inburgeringstraject.
- Oppakken van het opgestelde vrijwilligersbeleid op een brede en interactieve wijze.
- Via sessies met partners gestart om een ondersteuningsstructuur vorm te geven in de vorm van een steunpunt, voor zowel vrijwilligerswerk, mantelzorgondersteuning, coördinatie vrijwillige hulpverlening.
- Voor versterking van de mantelzorgondersteuning is vooruitlopend op de notitie extra subsidie verleend voor het bestaande steunpunt Mantelzorg van SWO.

VOORBEELDEN VAN NIET-GEREALISEERDE ACTIVITEITEN

- Een nieuwe subsidiesystematiek.
- Het jaarlijks opstellen van uitvoeringsprogramma’s voor “De Biltse kleur”.
- Het opstellen van de wijkanalyses voor de tien wijken en dorpen.
- De taakstellingen huisvesting van status- en vergunninghouders in 2009 niet gehaald.
- Het overleg met het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) vindt niet in 2008 maar in 2009 plaats.

Nogal wat activiteiten hebben betrekking op het opstellen van nota's of plannen ('papier'). Voorbeelden zijn het vaststellen van de Wmo-beleidsnota in 2008, het opstellen van een plan voor versterking van de ondersteuning van mantel- en respijtzorg op lokaal niveau, het opstellen van een geïntegreerde beleidsnota Wmo en Volksgezondheid, opstellen van notitie Meedoen Makkelijk Maken, opstellen van een uitvoeringsplan, opstellen van een plan van aanpak.

B. Verantwoording over de uitvoering via de jaarverslagen Wmo

De jaarverslagen Wmo geven een verantwoording over de uitvoering per Wmo-prestatieveld en richten zich vooral op 3 activiteiten:

- uitvoering van het project MENS;
- opzetten en doorontwikkelen van het Zorgloket;
- verlenen van voorzieningen en hulp bij het huishouden.

Uitvoeren van het project MENS

De uitvoering van het project MENS verantwoordt het college in het jaarverslag Wmo en in de tussen- en eindevaluaties MENS. De activiteiten voor Wmo-prestatieveld 1 (het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen en wijken en buurten) hebben vooral betrekking op uitvoering van het project MENS. Het college verantwoordt in totaal 22 activiteiten in de jaarverslagen 2007 en 2008 en 2009 op prestatieveld 1. Daarvan hebben er 14 een directe relatie met de uitvoering van het project MENS.

Opzetten en doorontwikkelen Zorgloket

Het college start in 2007 met de ontwikkeling van een Zorgloket. Op basis van het jaarverslag 2008-2009 zien we dat het loket inmiddels is doorontwikkeld. Het resultaat hiervan is dat de gemeente de aanvragen voor voorzieningen in toenemende mate in eigen beheer afhandelt.³²

Verlenen van voorzieningen en levering hulp bij het huishouden

We stellen vast dat het aantal aanvragen voor voorzieningen in 2009 ten opzichte van 2008 is toegenomen. Het betreffen woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen, hulp bij het huishouden en parkeervoorzieningen:

- In 2008 zijn 1.795 aanvragen ingediend. Hiervan zijn er 1.663 toegekend en 93 afgewezen.³³
- In 2009 zijn 2.061 aanvragen ingediend. Hiervan zijn 1.935 aanvragen toegekend en 78 afgewezen.
- In totaal zijn in 2008 111.547 uren hulp bij het huishouden geleverd door de instellingen in opdracht van het gemeentebestuur. In 2009 waren dit er 110.787.

³² Gemeente De Bilt, *jaarverslag Wmo 2008-2009*, december 2010.

³³ Gemeente De Bilt, *jaarverslag Wmo 2008-2009*, december 2010, p. 12. Tijdens de bestudering van het document blijken de cijfers in de hoofdtekst substantieel af te wijken van de cijfers waarnaar verwezen wordt in de bijlage.

C. Verantwoording over de uitvoering via evaluaties van het project MENS

In december 2010 is een eindevaluatie uitgevoerd naar het project MENS.³⁴ Op basis van deze evaluatie stellen we vast dat 14 van de 22 activiteiten zijn uitgevoerd. Vijf activiteiten zijn in uitvoering en drie zijn niet uitgevoerd.³⁵ We geven een overzicht:

22 beoogde activiteiten voor project MENS	Realisatie
1 Aanvullende wijkdiensten	Gerealiseerd
2 Participatie wijkbewoners	
3 Wijkservice centrum	
4 Zorgsteunpunt	
5 Adviseur wwz: persoonlijke regie-ondersteuning	
6 Vraagbaakfunctie	
7 Dienstencatalogus	
8 Sociaal isolement	
9 Ondersteuning zorgmijders en kwetsbare mensen	
10 Integrale wijkteams	
11 Wijkzorgteams	
12 Netwerk 18+	
13 Dienstenoverleg	
14 Wijk- en dorpsgericht werken	
1 Wijkrestaurant	Deels gerealiseerd/ in uitvoering
2 Mantelzorgvriendelijk wonen	
3 Kleinschalig wonen	
4 Wmo loket	
5 Organisatieontwikkeling	
6 Adviesraden	
1 Acute 24 uren-zorg	Niet gerealiseerd
2 Wijkprogramma's	

Tabel 2.2: uitvoering activiteiten project MENS op basis van de eindevaluatie.

2.3 Welzijn Nieuwe Stijl

Een recente ontwikkeling binnen de Wmo is het begrip Welzijn Nieuwe Stijl. Het gaat hierbij in de kern om het centraal stellen van de burger binnen de Wmo.

In onderzoeken naar de Wmo wordt regelmatig gesteld dat de zorg te vaak wordt overgenomen van burgers en de samenwerking vooral plaatsvindt tussen professionele instellingen onderling en te weinig met burgers.³⁶ Welzijn Nieuwe Stijl biedt kansen

³⁴ In 2009 voerde het bureau Alleato al een (tussen)evaluatie uit van het project MENS.

³⁵ Quattro, *evaluatie project MENS De Bilt*, januari 2011

³⁶ Zie bijvoorbeeld: Movisie, *Het spel op het maatschappelijk middenveld*, Wmo-Trendrapport, 2010.

voor het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid van burgers en het betaalbaar houden van de zorg.³⁷ De visie bestaat uit acht bakens.³⁸

Het college wil in juni 2011 met een notitie te komen die ingaat op de ontwikkelingen rondom Welzijn Nieuwe Stijl.³⁹ Aan de hand van de schriftelijke documenten en interviews stellen we vast dat het gemeentebestuur met het project MENS op twee van de acht bakens inzet pleegt. Het gaat om:

- Direct eropaf: er worden huisbezoeken afgelegd en met MENS wordt in twee wijken het beleid dichterbij de burger gebracht, bijvoorbeeld door de wijkservicecentra.
- Integraal werken: bij het aanbesteden van diensten voor uitvoering van de Wmo heeft het college bedongen dat de uitvoerende organisaties met elkaar samenwerken. Een resultaat is de integrale Wijkzorgteams die in De Bilt West en Maartensdijk actief zijn.

Door de beoogde vernieuwing van de subsidiesystematiek en het uitvoeren van de wijkanalyses kan het gemeentebestuur ook aanhaken op de bakens 'resultaatgericht' en 'vraaggericht werken'.

³⁷ Deze discussie over verdere ontwikkeling van de Wmo is nog lang niet afgelopen. Zo verscheen in april 2011 het Essay: *Burgerkracht, de toekomst van het sociaal werk in Nederland* van Nico de Boer en Jos van der Lans in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ondersteuning.

³⁸ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de acht bakens.

³⁹ Bron: interviews in het kader van het onderzoek.

2.4 Kernbevindingen

Norm	Bevindingen
<p>Het beleid is vertaald naar uitvoeringsplannen en de financiën en activiteiten zijn ingezet.</p>	<p>Paragraaf 2.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> – De door de raad gevoteerde financiële middelen zijn nagenoeg in het geheel zijn ingezet, op een geringe onderbesteding van 4% in 2008 na. <p>Paragraaf 2.2:</p> <ul style="list-style-type: none"> – De huidige verantwoordingsinformatie belemmert een snel en gemakkelijk overzicht van de staat van de uitvoering voor raadsleden. Een hanteerbaar totaaloverzicht ontbreekt. – Er is sprake van overlap tussen de verschillende verantwoordingsrapportages. – Het is niet altijd duidelijk wat de basis is voor de activiteiten waarover verantwoording wordt afgelegd. Een oorzaak is onder meer de vertraagde ontwikkeling van het uitvoeringsprogramma voor het Wmo-beleidskader ‘De Biltse kleur’. Dit document komt twee jaar na vaststelling van het beleidskader beschikbaar. – Het merendeel van de beoogde activiteiten wordt gerealiseerd of is in uitvoering. – De tien wijkanalyses en het ontwikkelen van een nieuwe subsidiesystematiek zijn voorbeelden van niet-uitgevoerde activiteiten.
<p>De uitvoering van de Wmo voldoet in meer of mindere mate aan de acht ‘bakens’ van de visie Welzijn Nieuwe Stijl.</p>	<p>Paragraaf 2.3: Met de uitvoering van het project MENS speelt het gemeentebestuur in ieder geval in op twee van de acht bakens uit de ontwikkeling Welzijn Nieuwe Stijl.</p>

3 Effecten

Onderzoeksvraag

In hoeverre worden de beoogde doelen gerealiseerd?

Normen om de vraag te beantwoorden:

- De beoogde doelen worden dankzij het beleid gerealiseerd.
- Burgers zijn tevreden over het beleid.

3.1 Realisatie van effecten

Wat merkt de samenleving van het beleid? We gaan er van uit dat na vier jaar Wmo (in de periode 2007 – 2011) eerste effecten waargenomen kunnen worden.

De jaarrekening en het jaarverslag Wmo vormen momenteel de belangrijkste verantwoordingsrapportages gericht op de uitvoering van de Wmo.⁴⁰ Naast deze documenten heeft het college twee evaluaties van het project MENS uitgevoerd. De jaarrekeningen en de jaarverslagen Wmo geven vooral inzicht in de activiteiten die de gemeente uitvoert, ongeacht het maatschappelijke effect ervan (zie hoofdstuk 2). Dit wil overigens niet zeggen dat er geen directe effecten zijn ten gevolge van het gevoerde beleid.

Gezien de matige evalueerbaarheid van de doelen is het lastig vast te stellen of het beleid effectief is geweest: zijn de geformuleerde doelen ook werkelijk gerealiseerd als gevolg van de inspanning van de gemeente en de partners? Citaten uit verschillende interviews illustreren dit beeld eveneens:

“MENS is gericht op de kwetsbaren in de samenleving, dit is lastig meetbaar.”

“Verbetering van de toegankelijkheid van voorzieningen is lastig te meten”

“Quattro heeft met haar onderzoek de stand van zaken rond MENS in beeld gebracht. Nu moet de gemeente de stap naar maatschappelijke effecten maken. De gemeente denkt op dit moment na over het formuleren van de maatschappelijke effecten van MENS en hoe de gemeente de causaliteit tussen de activiteiten rond MENS en de resultaten in beeld kan brengen.”⁴¹

Daar bovenop zijn de tien wijkanalyses nog niet uitgevoerd waardoor een gebiedsgerichte nulmeting ontbreekt. In interviews wordt aangegeven dat na uitvoering van deze analyses beter overzicht over de situatie per wijk of dorp bestaat en effecten beter vastgesteld kunnen worden.

⁴⁰ Bron: interview in het kader van het onderzoek.

⁴¹ Bron: interview in het kader van het onderzoek.

“Binnen de gemeente gaat zich een cultuur ontwikkelen om meer te gaan meten. De wijkanalyses vormen een nulmeting [deze zijn nog niet uitgevoerd]. Over een aantal jaren kan de verandering gemeten worden.”

Effecten project MENS

Uit de tussenevaluatie van project MENS blijkt dat het lastig is te bepalen of project MENS daadwerkelijk leidt tot verbetering voor de doelgroepen in de pilotwijken. Het project liep op het moment van de tussenevaluatie nog te kort om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin tevredenheid van bewoners op het conto van het project geschreven kunnen worden.⁴²

In de meest recente evaluatie van het project MENS (december 2010) zijn aan de hand van een concrete casus eerste bewonerseffecten in beeld gebracht. Concrete voorbeelden zijn een afname van stress en een toename van maatschappelijke participatie. Naast bewonerseffecten worden ook organisatorische effecten benoemd zoals een prettigere dienstverlening.⁴³

Tegelijkertijd blijkt uit deze evaluatie dat door het ontbreken van kwantitatieve informatie en een nulmeting een gedegen inzicht in de effecten (nog) niet mogelijk is.⁴⁴ De interviews bevestigen dit beeld. Uit de interviews blijkt tegelijkertijd dat de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) bezig is met het opstellen van een nulmeting.⁴⁵

“De effecten van MENS kunnen op dit moment nog niet zo groot zijn op de mensen. Het is nog niet mogelijk om te constateren of mensen langer thuis kunnen blijven wonen. Een van de redenen is dat de gemeente geen nulmeting heeft uitgevoerd. Maar zelfs met een nulmeting is de causaliteit tussen het welbevinden van mensen en de activiteiten in het kader van MENS lastig aan te tonen. Er zijn veel factoren die hier invloed op hebben. Het SEV is nu bezig met een 0-meting.”⁴⁶

⁴² Gemeente De Bilt, *De evaluatie van het project MENS, op weg naar de Biltse wijkteams*, datum onbekend, p3 en 4.

⁴³ Quattro, *evaluatie project MENS De Bilt*, december 2010 p28.

⁴⁴ Quattro, *evaluatie project MENS De Bilt*, december 2010 p12.

⁴⁵ Een aantal universiteiten doet, in opdracht van SEV (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting), een groot onderzoek uitvoeren naar de tien pilotprojecten, waarvan MENS er één is. Het betreft een effectonderzoek onder bewoners in de tien pilotprojecten. De uitkomsten worden onderling vergeleken en vervolgens vergeleken met een gebied waar geen vergelijkbare pilot is gedraaid.

⁴⁶ Bron: interview in het kader van het onderzoek.

3.2 Tevredenheid van burgers

Klanttevredenheidsonderzoeken

Gemeenten zijn verplicht jaarlijks voor 1 juli een klanttevredenheidsonderzoek te publiceren.⁴⁷ Uit de klanttevredenheidsonderzoeken in 2007, 2008 en 2009 in de gemeente De Bilt blijkt dat aanvragers van maatschappelijke ondersteuning tevreden zijn met de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan de Wmo. Op een uitzondering na zijn de rapportcijfers die de aanvragers aan de gemeente toekennen voldoende en is meer dan 60 procent van de aanvragers (zeer) tevreden over de betreffende voorziening (zie bijlage 6 voor een overzicht van de scores).

De scores van de gemeente De Bilt zijn in de klanttevredenheidsonderzoeken vergeleken met de scores van andere Nederlandse gemeenten. Er is een stijgende lijn waarneembaar in de score van De Bilt ten opzichte van de score van de referentiegroep (zie bijlage 6).⁴⁸

- In 2009 scoorde de gemeente De Bilt op 52% van de indicatoren beter dan de referentiegroep ten opzichte van 26% in 2007 en 42% in 2008.
- In 2009 scoorde de gemeente De Bilt op 34% van de indicatoren minder goed dan de referentiegroep ten opzichte van 61% in 2007 en 51 % in 2008.

	Score beter dan de referentiegroep	Score gelijk aan de referentiegroep	Score minder goed dan de referentiegroep
2007	10	5	24
2008	19	3	23
2009	23	6	15

Tabel 3.1: Score gemeente De Bilt in klanttevredenheidsonderzoeken 2007, 2008 en 2009 op indicatoren afgezet tegen de scores van referentiegroepen (zie bijlage 6), bijvoorbeeld in 2007 scoort gemeente De Bilt op 10 indicatoren beter dan de referentiegroep.

De gemeente De Bilt scoort beter ten opzichte van de referentiegroep op de thema's collectief vervoer en vanaf 2008 de toegang tot ondersteuning (zie bijlage 6). In 2009 zijn geen thema's te benoemen waar de gemeente minder goed op scoort dan de referentiegroep. In 2007 en 2008 was dit wel het geval. De gemeente scoorde minder goed op de thema's hulp bij het huishouden en Wmo-voorzieningen (exclusief het collectief vervoer) in beide jaren. In 2007 scoorde de gemeente ook minder goed op het thema aanvraagprocedure voor ondersteuning.

De inwoners van de gemeente die geen voorziening hebben aangevraagd zijn minder tevreden over de uitvoering van de Wmo door de gemeente. Tijdens interviews met vertegenwoordigers van wijk- en dorpsraden en adviesraden kwam naar voren dat het voor bewoners onduidelijk is waar ze terecht kunnen voor informatie over de Wmo. Dit

⁴⁷ Wet maatschappelijke ondersteuning, artikel 9.

⁴⁸ In 2007 bestond de referentiegroep uit 290 gemeenten, in 2008 uit 277 gemeenten en in 2009 uit 226 gemeenten.

kwam ook naar voren in de tussenevaluatie van het project MENS. Voor de inwoners was, ondanks de website, de wekelijkse publicaties in de huis-aan-huisbladen en de digitale catalogus, nog onvoldoende duidelijk welke activiteiten en functies in of via de wijkservicepunten geboden kunnen worden.

Betrokkenheid bij beleid

De gemeente betreft op verschillende momenten adviesraden en belangenorganisaties bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid:

- Bij het opstellen van het beleidskader “De Biltse kleur” zijn de Wmo-adviesraad, Ouderenraad, het Gehandicaptenplatform, de Cliëntenraad sociale zaken en de Jongerenraad betrokken.⁴⁹
- Bij de ontwikkeling, tussenevaluatie en eindevaluatie van het project MENS heeft het college maatschappelijke instellingen en adviesraden betrokken.⁵⁰

De vertegenwoordigers van de wijk- en dorpsraden geven aan te weinig betrokken te zijn bij de opzet MENS en “De Biltse kleur” door de gemeente. De geraadpleegde adviesraden laten verschillende geluiden horen. Twee van de drie geïnterviewde adviesraden zijn tevreden over betrokkenheid bij het beleid en de mogelijkheden tot participatie. Een adviesraad is ontevreden. Zij geven aan meer en eerder te willen worden betrokken bij het opstellen van beleid.⁵¹

De wijk- en dorpsraden geven aan dat de gemeente weinig initiatief neemt tot contact.⁵² Wanneer er sprake is van contact tussen deze raden en de gemeente, gaat het vooral over fysieke zaken en minder over sociale aangelegenheden zoals de Wmo. De wijk- en dorpsraden en twee adviesraden geven aan dat de gemeente beter bereikbaar is door het aanstellen van wijkcontactambtenaren.

In het projectplan Wonen, welzijn, zorg geeft de gemeente aan bestaande diensten, instellingen, organisaties en loketten als uitgangspunt te nemen.⁵³ De wijk- en dorpsraden ervaren dat de gemeente geen of te weinig gebruik maakt van de bestaande structuren.

3.3 Kernbevindingen

Norm	Bevindingen
De beoogde doelen worden	Paragraaf 3.1: – Het is altijd lastig d (mate van) causaliteit tussen beleid en

⁴⁹ Gemeente De Bilt, *De Biltse Kleur, kansen voor wijken en de dorpen*, augustus 2008 p7 en interview in kader van het onderzoek.

⁵⁰ Gemeente De Bilt, *MENS, Wmo-innovatieproject gemeente De Bilt*, april 2009

⁵¹ Bron: interview in het kader van het onderzoek.

⁵² Bron: interview dorp- en wijkraden.

⁵³ Bron: Gemeente De Bilt, *Projectplan Wonen, welzijn, zorg. Innovatieproject in de Bilt West en Maartensdijk*, p.8, 3 februari 2007.

Norm	Bevindingen
<p>dankzij het beleid gerealiseerd.</p>	<p>maatschappelijk effect vast te stellen. Dit is des te moeilijker wanneer de doelen onvoldoende evalueerbaar zijn geformuleerd. Het gemeentebestuur heeft mede om die reden vooral zicht op de uitvoering van activiteiten, ongeacht de effecten daarvan.</p> <ul style="list-style-type: none"> – We stellen vast dat het bestuur nog onvoldoende inzicht heeft in de effecten van de uitvoering van het Wmo-beleid in het licht van de doelen zoals ‘zo lang mogelijk actief deelnemen aan de samenleving’, ‘verbeteren en behouden sociale samenhang’ en ‘bevorderen van een gezonde leefstijl’. – Door het ontbreken van de tien wijkanalyses beschikt het gemeentebestuur nog niet over een nulmeting per gebied om tussentijds effecten te kunnen monitoren. – In de eindevaluatie van project MENS zijn de eerste positieve bewonerseffecten zichtbaar. We stellen tevens vast dat het college met behulp van de SEV toewerkt naar een nulmeting om op basis daarvan tot een betere effectmeting te komen.
<p>Burgers zijn tevreden over het beleid.</p>	<p>Paragraaf 3.2:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Uit de klanttevredenheidsonderzoeken in 2007, 2008 en 2009 in de gemeente De Bilt blijkt dat aanvragers van maatschappelijke ondersteuning tevreden zijn met de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan de Wmo. Op een uitzondering na zijn de rapportcijfers die de aanvragers aan de gemeente toekennen voldoende en zijn meer dan 60 procent van de aanvragers (zeer) tevreden over de betreffende voorziening. – De wijk- en dorpsraden en de drie adviesraden (Wmo-raad, Ouderenraad en het Gehandicaptenplatform) zijn wisselend tevreden over de wijze waarop ze betrokken worden bij het Wmo-beleid: <ul style="list-style-type: none"> – Twee van de drie geïnterviewde adviesraden zijn tevreden over betrokkenheid bij het beleid en de mogelijkheden tot participatie. Een adviesraad is ontevreden. – De vertegenwoordigers van de wijk- en dorpsraden geven aan te weinig betrokken te zijn bij de opzet MENS en “De Biltse kleur” door de gemeente. Zij ervaren dat de gemeente vooral contact legt over fysieke zaken en minder over sociale aangelegenheden.

4 Sturing en controle

Onderzoeksvraag

In welke mate ontvangt de raad tijdige en relevante informatie voor (bij)sturing en controle en maakt hij daarvan gebruik?

Normen om deze vraag te beantwoorden:

Het college toetst of de gestelde doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd en stuurt zo nodig bij, onder meer via:

- informatie en verantwoording door de uitvoerende organisaties;
- een jaarlijks klanttevredenheidsonderzoek;
- Wmo-monitor.

Het college geeft invulling aan de actieve informatieplicht met tijdige, relevante en overzichtelijke informatie ten behoeve van kaderstelling en controle door de raad.

- Het college informeert de raad over de voortgang van de uitvoering, de bereikte effecten en de inzet van financiële middelen.
- De informatievoorziening stelt de raad in staat tot (bij)sturing en controle.

4.1 (Bij)sturing door college

Het college heeft actief gestuurd op de vorming van integrale wijkteams tijdens de aanbesteding van de hulp bij het huishouden in 2009. In de uitvoering van het project MENS liep het college aan tegen het versnipperde aanbod van de hulp bij het huishouden: er waren dertien aanbieders.

“Het [kwam] geregeld voor dat er op één dag vijf tot tien zorgverleners een Biltse straat aandeden, zonder dat ze dat van elkaar wisten, laat staan dat ze samenwerkten. Huishoudelijke hulpen van verschillende organisaties kwamen schoonmaken, verzorgenden kwamen helpen met aankleden en verpleegkundigen stonden op de stoep om wonden te verzorgen en te prikken. Een ongewenste, klantonvriendelijke situatie, vond het gemeentebestuur.”⁵⁴

Vanwege er problemen bij een van de zorgaanbieders werden de contracten ontbonden.⁵⁵ Het college heeft toen besloten om De Bilt op te delen in vier percelen en drie zorgaanbieders aan te wijzen. Het college heeft afspraken met deze aanbieders gemaakt om wijkgericht te werken. De drie zorgorganisaties dienen hun klanten verpleging, verzorging én huishoudelijke hulp te bieden, elk in een ‘eigen’ deel van De Bilt.⁵⁶ De gemeente heeft hier nadrukkelijk op gestuurd.⁵⁷

⁵⁴ Bron: Annemiek Onstenk, Elke wijk zijn eigen team, in: Zorgvisie, jaargang 40, nummer 2, 5 februari, 2010.

⁵⁵ Bron: interview in het kader van dit onderzoek.

⁵⁶ Gemeente De Bilt, jaarverslag Wmo 2008-2009, datum onbekend.

We stellen daarnaast vast dat door de vertraging van het uitvoeringsplan voor “De Biltse kleur” (circa twee jaar na vaststelling van het beleidskader) een belangrijk sturingsinstrument voor het college ontbrak. Het college stuurt wel op de tweede fase van het project MENS via een plan van aanpak.⁵⁸

Het college voert het (wettelijke verplichte) klanttevredenheidsonderzoek uit (zie paragraaf 3.2). Tussentijdse Wmo-monitoring van gerealiseerde effecten vindt niet plaats. Hier speelt wederom een rol dat de tien wijkanalyses nog niet zijn uitgevoerd.

Het ontwikkelen (en toepassen) van een nieuwe, resultaatgerichte subsidiesystematiek is nog niet gerealiseerd. Hierdoor ontbreekt het aan een instrument om het opdrachtgeverschap aan gesubsidieerde instellingen anders vorm te geven en hen bijvoorbeeld beter af te kunnen rekenen op de resultaten.

4.2 Informatievoorziening van het college aan de raad

Een van de aanleidingen voor dit onderzoek zijn signalen van raadsleden dat zij onvoldoende zicht hebben op de resultaten en de ingezette activiteiten en instrumenten. Respondenten bevestigen dat de raad regelmatig aangeeft dat hij gebrek aan overzicht heeft.⁵⁹

“De raad geeft vaak aan dat het de Wmo niet helemaal kan overzien.”

“Het college heeft wel aan de wensen van de raad proberen tegemoet te komen door in het nieuwe plan MENS meetbare doelstellingen op te nemen.”

“Toen de pilot MENS is verlengd na de tussenevaluatie was het geluid vanuit de raad dat het de concrete resultaten niet voldoende in beeld had. Het kwantitatief meten van de resultaten van de Wmo-activiteiten is lastig. Ook de huidige evaluatie van MENS is kwalitatief ingestoken maar wel gedegener dan de eerdere evaluatie. Maar met name het jaarverslag Wmo moet het overzicht over het geheel van de Wmo geven.”

Aan de hand van de voorgaande hoofdstukken stellen we vast dat het niet eenvoudig is voor raadsleden om een goed overzicht over het geheel te verkrijgen.

- Overzicht over en samenhang tussen doelen en activiteiten is niet in een oogopslag beschikbaar (zie hoofdstuk 1).

⁵⁷ Bron: interview in het kader van dit onderzoek.

⁵⁸ Gemeente De Bilt, *Plan van aanpak MENS, vervolg-pilotfase september 2009 – maart 2011*, 9 september 2009.

⁵⁹ Bron: interviews in het kader van het onderzoek (voor dit onderzoek zijn geen interviews met raadsleden gehouden).

- Het college verstrekt via de planning en control cyclus informatie over de uitvoering van het beleid, maar deze is fragmentarisch. De jaarrekening, het jaarverslag Wmo en de evaluaties van MENS geven elk zicht op een deel van de uitvoering en vertonen overlap wat het overzicht bemoeilijkt (zie hoofdstuk 2).
- Er is nog nauwelijks zicht op de effecten van het beleid (zie hoofdstuk 3).

4.3 Kernbevindingen

Norm	Bevindingen
<p>Het college toetst of de gestelde doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd en stuurt zo nodig bij, onder meer via:</p> <ul style="list-style-type: none"> – informatie en verantwoording door de uitvoerende organisaties; – een jaarlijks klanttevredenheidsonderzoek; – Wmo-monitor. 	<p>Paragraaf 4.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Het college stuurt actief op de uitvoering van het project MENS, onder meer via twee evaluaties en vorming van integrale wijkteams in de pilotwijken. – Het ontbreekt het aan voldoende instrumenten om gericht te sturen op de uitvoering van het beleidskader “De Biltse kleur”: – Door het vertraagd gereed komen van het uitvoeringsplan voor “De Biltse kleur” had het college ongeveer twee jaar geen basis voor gerichte sturing op de realisatie van dit beleidskader. – In het huidige subsidieregime is nog niet vernieuwd. Dit is nodig voor beter opdrachtgeverschap van het college aan gesubsidieerde instellingen. – Tussentijdse monitoring van gerealiseerde effecten vindt niet plaats. <p>Het college voert het (wettelijke verplichte) klanttevredenheidsonderzoek uit (zie paragraaf 3.2).</p>
<p>Het college geeft invulling aan de actieve informatieplicht met tijdige, relevante en overzichtelijke informatie ten behoeve van kaderstelling en controle door de raad.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Het college informeert de raad over de voortgang van de uitvoering, de bereikte effecten en de inzet van financiële middelen. – De informatievoorziening stelt de raad in staat tot (bij)sturing en controle. 	<p>Paragraaf 4.2:</p> <p>De raad ontvangt veel informatie van het college maar deze is onvoldoende relevant voor sturing en controle. Deze informatie geeft raadsleden onvoldoende overzicht.</p>

