



ONDERZOEK STURING ZORG EN WELZIJN APELDOORN

DE KANTELING ALS KOMPAS

Rekenkamercommissie Apeldoorn
September 2014

De kanteling als kompas

Rekenkameronderzoek
Sturing Zorg en Welzijn Apeldoorn

Deel I	Bestuurlijk rapport	p. 1 - 14
Deel II	Nota van bevindingen	p. 1 - 41
Deel III	Thema's burgerparticipatie	p. 1 - 17

De kanteling als kompas

Deel I Bestuurlijk rapport

Rekenkameronderzoek

Sturing Zorg en Welzijn Apeldoorn

**Rekenkamercommissie Apeldoorn
September 2014**

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	3
2. Bevindingen en aanbevelingen	5
2.1 Het conceptueel model	5
2.2 Bevindingen en aanbevelingen	6
2.2.1 Toetsing 0- situatie zorg en welzijn	6
2.2.2 Toetsing transitieplannen zorg en welzijn	7
2.2.3 Thema's burgerparticipatie	9
- Algemene voorzieningen	10
- Maatwerkvoorzieningen	12
- Burgerinitiatieven	13

Deel I Bestuurlijk rapport

1. Inleiding

Aanleiding

De gemeenteraad van Apeldoorn is intensief betrokken bij het proces van de decentralisaties in het sociale domein. Ook de rekenkamercommissie volgt de decentralisaties op de voet en voorziet de gemeenteraad waar dat mogelijk is van ondersteunend advies. Zo heeft de commissie in 2011 de decentralisatie van de AWBZ-pakketmaatregel geëvalueerd en daarover de gemeenteraad per brief geadviseerd. Najaar 2013 heeft de commissie besloten te onderzoeken op welke wijze de sturing op het sociale domein is ingericht en welke mogelijkheden de gemeenteraad heeft om beter zicht en grip op de transities te verwerven. Om het onderzoek uitvoerbaar te houden is de vraag binnen het sociale domein toegespitst op het terrein van zorg en welzijn. Rode draad voor het onderzoek is het beleidsuitgangspunt van de kanteling in de Wet maatschappelijk ondersteuning: het versterken van participatie, zelfredzaamheid en eigen regie van burgers. Als mensen met een beperking ondersteuning vragen, kijkt de gemeente eerst naar de eigen kracht en het eigen netwerk van de burger. Wat kan hij of zij wel? Eigen regie, kracht en netwerk worden gemobiliseerd voordat de gemeente toegang verleent tot algemene (collectieve) of maatwerkvoorzieningen. De rekenkamercommissie heeft in haar onderzoek met nadruk beoordeeld op welke wijze de regie van de burger over zijn eigen leven - de grondslag van de kanteling - in de transitie van het zorg- en welzijnsbeleid tot zijn recht komt.

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek en de aanbevelingen aan de gemeenteraad zijn samengevat in het bestuurlijk deel van het rapport.

Onderzoeksvraag

Op welke wijze kan de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) in het veranderende veld van zorg en welzijn de beleidsuitvoering en bekostiging zo organiseren dat gebruik makend van de eigen regie en kracht van burgers en inzet van professionele organisaties, een zo optimaal mogelijk resultaat wordt bereikt vanuit het perspectief van gemeentelijke doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten?

Uitvoering onderzoek

De rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek uit haar midden een begeleidingscommissie ingesteld. Een belangrijk deel van het onderzoek is in opdracht uitgevoerd door bureau Berenschot (zie deel II, Nota van bevindingen). De commissie heeft het onderzoek zelf aangevuld met een korte verkenning op specifieke thema's van de kanteling, o.a. de mogelijkheden van innovaties in versterking van de rol van burgers. (deel

III, Thema's burgerparticipatie). Het bestuurlijk rapport (deel I) vat alle bevinden en aanbevelingen samen.

Voor een goed begrip bij de lezer benadrukt de commissie dat het hier niet gaat om een traditioneel rekenkameronderzoek. Er is geen sprake van vaststaand beleid dat de commissie ex post (achteraf) op doelmatigheid of doeltreffendheid heeft geëvalueerd. In dit geval heeft de commissie 'meegekeken' tijdens het proces van beleidsontwikkeling. Zowel bij de ambtelijke beleidsmakers, bij de werkers in zorg en welzijn, als in wetenschappelijke kringen neemt de commissie een zoekproces waar. Alle spelers in het veld zijn op zoek naar een bruikbare aanpak voor de sturing en verantwoording van de nieuwe taken.

De ontwikkelingen bij de beleidsdecentralisaties volgen elkaar in sneltreinvaart op. De gemeenteraad heeft het afgelopen jaar kaders gesteld en het college heeft over uitvoeringsplannen gesproken terwijl de wetgeving in Den Haag nog niet was vastgesteld. Ongetwijfeld zijn er op het moment van publicatie van dit rapport al weer nieuwe feiten en inzichten te melden. In deel II van het voorliggende onderzoeksrapport is informatie verwerkt die tot mei 2014 bij de raad en de commissie bekend was. In deel III zijn gegevens verwerkt uit de politieke besluitvorming tot juli 2014.

Het rapport 'De kanteling als kompas' is digitaal toegankelijk via de gemeentelijke website www.apeldoorn.nl, rubriek: politiek en organisatie> gemeenteraad> rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie,

J. van Alten, R. Blom, M. van Erkelens, S. Kok, M. Kuiper, M. Moulijn, J.M. Roebroek (vz), D. Russchen, A. Tamsma, G.J. Walgemoed en H. van den Broek (secr).

2. Bevindingen en aanbevelingen

Met de titel 'De kanteling als kompas' wil de commissie tot uitdrukking brengen dat het voor de gemeenteraad onmogelijk is om vooraf de inhoudelijke doelen en prestaties nauwkeurig vast te leggen die de raad binnen een bepaalde termijn van het college van burgemeester en wethouders op zorg en welzijn kan verwachten.

Wat wel de raad wel kan doen, is afspraken maken over het proces van uitvoering en informatievoorziening binnen heldere budgettaire kaders. Gemeenteraad, college, welzijnsinstellingen en burgers gaan samen op weg om de gedecentraliseerde taken zo goed mogelijk en – als gevolg van rijksbezuinigingen – met minder middelen uit te voeren. De kanteling dient daarbij onderweg als een soort 'kompas'. De gemeente zal vanuit de praktijkervaringen in samenspraak met de burgers en partners in het veld de koers en werkwijze regelmatig moeten bijstellen.

Van groot belang is dat de kern van de kanteling recht gedaan wordt: dat eigen verantwoordelijkheid (en eigen regie) van de burgers voor hun welzijn en de ondersteuning centraal staat en zij een belangrijke stem krijgen in het benoemen van beleidsdoelen en de meting van resultaten. Dat proces vergt op zich tijd. De principes van de participatiesamenleving dringen langzaam door. Burgers hebben een poos nodig om te wennen aan de gedachte van meer eigen verantwoordelijkheid en eigen regie. Voor sommigen, zeker de klanten die nu al gebruik maken van zorgvoorzieningen, is dat niet vanzelfsprekend. Voor anderen, vooral nieuwe zorgvragers ligt dat anders, al is het een bekend verschijnsel dat bijvoorbeeld ouderen vaak niet vooraf hebben nagedacht over een leven met beperkingen.

Vanuit bovenstaande gedachte heeft de rekenkamercommissie bij de beantwoording van de algemene onderzoeksvraag (pagina 3) het onderzoek in het bijzonder gericht op de volgende vraag:

Wat is de positie van de burger bij de doelbepaling en effectmeting in het domein van zorg en welzijn en in welke richting kan de gemeente die verder ontwikkelen.



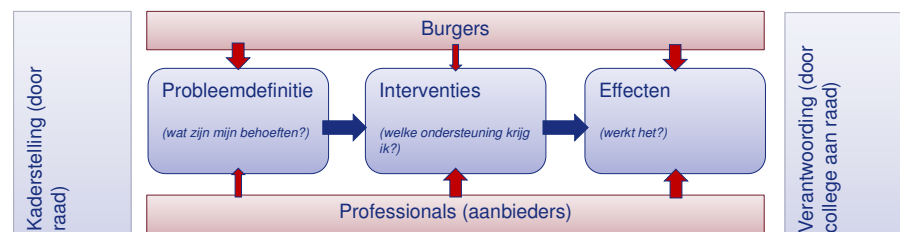
2.1 Het conceptueel model

In de nota van bevindingen (deel II) gaat de commissie uit van een zogeheten 'conceptueel model' (zie figuur 1).

De raad stelt de kaders vooraf en ontvangt na uitvoering een verantwoording van het college. Zoals aangegeven is het stellen van kaders met de grote veranderingen voor de boeg een lastige opgave. Vanouds wordt de vormgeving van het beleid, in dit geval op het terrein van zorg en welzijn, bepaald in een samenspel van gemeentelijke deskundigen, adviseurs en professionals die werkzaam zijn in het beleidsveld.

De gedachte van de kanteling is dat de burger zelf de regie heeft over zijn eigen leven en dus ook over de zorg die hij of zij geniet. Vanuit die grondgedachte is het niet meer dan logisch dat de burger zeggenschap verwerft bij alle stappen in de beleidscyclus, in de probleemstelling, tijdens de uitvoering en bij de evaluatie van het beleid. De regie van de burger geeft een extra dimensie aan de rol van de gemeenteraad als hoogste bestuurlijk orgaan op lokaal niveau. De rekenkamercommissie heeft volgens de grondgedachte van 'meer zeggenschap voor de burger' getoetst in welke mate het proces van beleidontwikkeling voor zorg en welzijn in Apeldoorn aan dit conceptueel model voldoet. Overigens is dit conceptueel model in de optiek van de commissie evengoed toepasbaar voor andere onderdelen van het sociale domein, dus ook voor de jeugdzorg en het participatiebeleid.

Figuur 1 het conceptueel model



2.2 Bevindingen en aanbevelingen

2.2.1 Toetsing 0- situatie zorg en welzijn

In het onderzoek is eerst het vertrekpunt van de beleidsturing op zorg en welzijn, voorafgaand aan het opstellen van de transitieplannen (de 0-situatie) onderzocht in relatie tot het conceptueel model. Deze toetsing is uitgewerkt in Deel II, de Nota van Bevindingen, hoofdstuk 3.

De belangrijkste bevindingen:

- De betrokkenheid van burgers bij de probleemstelling is over het algemeen beperkt; de Wmo-adviesraad is het formele orgaan dat het college vanuit het cliëntperspectief adviseert over de inhoud en uitvoering van het Wmo-beleid. De adviesraad is geen spreekbuis voor de burgers maar komt wel voor burgerbelangen op.

- Burgers zijn niet direct betrokken bij opdrachtverlening aan instellingen die zorgtaken uitvoeren.
- Er is in het bestaande stelsel nauwelijks ruimte voor burgerinitiatieven op het gebied van zorg; de gemeente is er (nog) niet op ingesteld om burgerinitiatieven te faciliteren.
- Apeldoorn heeft een relatief rijk arsenaal burgers dat zich als vrijwilliger inzet voor maatschappelijke taken (informele zorg).
- Maatschappelijke effecten van de inzet van (gesubsidieerde) instellingen op het terrein van zorg en welzijn zijn niet goed meetbaar, de bestaande formulering van de maatschappelijke doelen door de gemeenteraad maakt dat niet mogelijk.
- Effecten van de inzet van welzijnsinstellingen worden niet bij burgers gemeten, met uitzondering van de standaard Wmo-benchmark.



2.2.2 Toetsing transitieplannen zorg en welzijn

Vervolgens is in het onderzoek getoetst in welke mate burgers in de plannen voor de Wmo-transitie invloed hebben op de stappen in het beleidsproces van zorg en welzijn. Deze toetsing is uitgewerkt in Deel II, de Nota van Bevindingen, hoofdstuk 4.

De belangrijkste bevindingen per beleidsfase:

A. de probleemstelling/doelbepaling bij algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen (Wmo-begeleiding)

- Het betrekken van burgers bij beleidsvorming is in ontwikkeling: in het kader van de decentralisatie van Wmo-begeleiding heeft de organisatie behalve voor instellingen ook voor cliënten bijeenkomsten georganiseerd om hun mening te horen over de beleidswijzigingen.
- De Uitvoeringsnota Welzijn (algemene welzijnsvoorzieningen) en de Contourennota (Wmo-begeleiding) gaan niet expliciet in op de rol van de burger.
- De keukentafelgesprekken die de opstap vormen voor de (her)indicatie zijn nog niet helder ingekaderd (meetpunt mei 2014).

B. de interventie/begeleiding zelf bij algemene voorzieningen en maatwerk-voorzieningen (Wmo-begeleiding)

- Via bestuurlijke aanbesteding worden aanbieders geselecteerd waarmee een raamovereenkomst wordt gesloten; de hulpvrager heeft

keuzevrijheid tussen aanbieders bij het inschakelen van zorgverlening, inclusief het gebruik van een persoonsgebonden budget.

- Bij de hulpverlening staat de cliënt centraal; voor toekenning van een maatwerkvoorziening krijgt de cliënt een individueel ondersteuningsplan. Ondersteuningsplannen kunnen meerdere levensdomeinen omvatten. De gemeente maakt afspraken met de aanbieder op cliëtniveau over verwachte prestaties en resultaten; de cliënt heeft daarover belangrijke zeggenschap.

C. de resultaatmeting/ effectbepaling bij algemene voorzieningen en maatwerk-voorzieningen (Wmo-begeleiding)

- Hoofddoelen van de Visie Welzijn&Zorg, Vrijwilligerswerk en Mantelzorg zijn niet SMART geformuleerd. Subdoelen van de visie zijn in zekere mate wel meetbaar.
- 2014 is een overgangsjaar voor het welzijnswerk. Er zal een experiment plaats vinden met vertelsessies om zicht te krijgen op de effectiviteit van de algemene voorzieningen waaronder het functioneren van de ontmoetingsplekken in de wijken.

(1) Aanbeveling aan de gemeenteraad

Neem bij toekomstige kaderstelling en controle op de nieuwe taken in het sociale domein¹ het burgerperspectief standaard in het denken mee (zoals geschetst in het conceptueel model van de rekenkamercommissie).

(2) Aanbeveling aan de gemeenteraad

Ontwikkel in de toekomst beleidskaders (voor zorg en welzijn) waarin de raad meer stuurt op maatschappelijke effecten dan op verrichtingen en prestaties van instellingen en waarbij de ervaringen burgers zwaar meewegen in de effectbeoordeling.



¹ De commissie spreekt hier bewust over het gehele sociale domein, omdat zij zoals eerder gesteld het model breder toepasbaar acht, naast het terrein van zorg en welzijn, zeker ook voor de jeugdzorg en de participatie.

2.2.3 Thema's burgerparticipatie

Tenslotte is in het onderzoek een aantal thema's van burgerparticipatie, toegespitst op de Apeldoornse situatie scherper onder het vergrootglas gelegd. De bevindingen zijn in deel III van het rapport uitgewerkt.

De belangrijkste bevindingen:

Noties vooraf

Volgens steeds meer wetenschappers² is het een misvatting te veronderstellen, dat door het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid en eigen regie van burgers, de overheid automatisch minder verantwoordelijk is voor het wel en wee van haar burgers. Niets minder is waar. Het gaat feitelijk voor alles om een 'andere benadering' van de zijde van de overheid: 'Meer vertrouwen in burgers', 'meer ruimte voor eigen initiatief', 'meer werken vanuit het perspectief van burgers en minder vanuit het eigen gelijk van het stadhuis'.

Het gaat om erkenning van dat perspectief van burgers, om het inzicht dat in specifieke contexten burgers beter weten wat goed voor hen is, dan dat de overheid dat weet.

Tegelijkertijd klinkt uit wetenschappelijke kring het geluid dat het onmogelijk is om van alle burgers eigen verantwoordelijkheid en eigen regie te eisen. Sommige burgers zijn niet mondig of assertief en leidt dat benadrukken van eigen verantwoordelijkheid en eigen regie tot een vorm van machteloosheid en zelfs schaamte om het eigen omvermogen. Actief burgerschap ontstaat niet zomaar. De ideale burger vol van zorg en initiatief, zodra de overheid zich terug trekt, bestaat niet.

In dat besef dient de (lokale) overheid na te gaan op welke wijze zij, samen met burgers en daar waar mogelijk uitgaande van het primaat van het burgerperspectief maatschappelijke vraagstukken kan oppakken. Met respect voor talenten en mogelijkheden, en tegelijk met mededogen voor onmacht en gebrek aan initiatief. Het betekent niet dat de overheid essentiële verantwoordelijkheden op de samenleving kan afschuiven.



² Zie E.Tonkens, Vijf misvattingen over de participatiesamenleving, afscheidsrede als hoogleraar actief burgerschap UvA mei 2014; K. Putters SCP, rapport 'Rijk geschakeerd', op weg naar de participatiesamenleving, juni 2014.

De pijlers van de verzorgingsstaat staan in die zin nog altijd overeind en vormen de basis voor de participatiesamenleving. Dat brengt de gemeente Apeldoorn onder ander tot uitdrukking met de in maart 2014 gestarte campagne "Samen goed voor elkaar" en met de voorbereiding van een beleid "Sociaal Vangnet".

Overigens dient de politiek zich volgens de commissie bewust te zijn dat burgerinitiatieven en eigen verantwoordelijkheid niet altijd, of eigenlijk in belangrijke mate niet rusten op een gedeelde visie op 'de kanteling', dan wel 'de participatiesamenleving'. In veel gevallen zijn ontevredenheid over de dienstverlening en gevoelens van onbehagen en wantrouwen jegens de overheid die burgers ertoe brengen het heft in eigen hand te nemen. Het besef groeit dat de toenemende terreinwinst van het marktdenken en de schaalvergroting binnen de publieke sector, binnen de zorg en welzijn niet beantwoorden aan de behoefte aan maatwerk en burgers wakker schudden. Het zou naïef zijn te veronderstellen dat een troonrede of de telkens zich herhalende mantra's van Haagse politici burgers aanzetten tot eigen verantwoordelijkheid en eigen initiatief.

Daarnaast is het van groot belang te onderkennen dat 'actief burgerschap' niet zondermeer tot een meer solidaire en inclusieve samenleving leidt. Naast voorbeelden waarbij dat wel het geval is, valt toch ook op dat het vaak hoger opgeleiden en sociaaleconomisch sterkere burgers zijn, of bewoners van kleine landelijke kernen, die het voortouw nemen, terwijl in de zwakkere wijken in de stedelijke gebieden het initiatief achterblijven. Ook voor hen zal de gemeente een vangnet 'zorg' moeten bieden. Tenslotte: bij een groei van burgerinitiatieven blijft voor de overheid een belangrijke rol weggelegd in het afwegen van belangen: initiatieven kunnen elkaar tegenwerken of indruisen tegen het algemeen belang en dan is een politieke oplossing geboden.



Algemene voorzieningen

Het denken van de kanteling betekent dat burgers minder op individuele en meer op collectieve en algemene voorzieningen zijn aangewezen. Ontmoetingsplekken in de wijken krijgen een spilfunctie in het systeem van algemene wijkgerichte voorzieningen. Vanaf 2015 zullen sommige burgers hun recht op individuele begeleiding (vanuit de AWBZ) verliezen en terugvallen op collectieve of algemene ondersteuning op een ontmoetingsplek. De gemeente zal in de praktijk ondervinden wat de

ontmoetingsplekken echt kunnen betekenen als antwoord op de algemene hulpvragen uit de wijksamenleving. Ook op de vraag wat een goede spreiding van ontmoetingsplekken is in relatie tot de hulpvraag zal in de praktijk antwoord komen. Op dit moment heeft de gemeente daar nog geen scherp beeld van. In de tweede helft van 2014 ontstaat een eerste inzicht op basis van de subsidieaanvragen die verschillende beheerders van ontmoetingsplekken bij de gemeente indienen.

In het algemeen is 2015 te kwalificeren als een overgangsjaar waarin de gemeente pas goed zicht krijgt op welke wijze de transitie van de zorgtaken in de praktijk uitpakt.

De sociale wijkteams (SWT's) rekent de gemeente ook tot de algemene voorzieningen. Deze teams zijn de eerstelijnsvoorziening op het gebied van zorg en welzijn. Zij signaleren (oor- en oogfunctie), leiden burgers toe naar algemene voorzieningen, verbinden wijkbewoners en instellingen, en plegen zelf kortdurende interventies gericht een (betere) participatie van burgers in de samenleving. Apeldoorn maakt in september 2014 een definitieve start met SWT's in twee stadsdelen, Zuid-Oost en Zuid-West. De intentie is vanaf januari 2015 ook in de stadsdelen Noord-West en Noord-Oost een team in werking te hebben. De plannen voor de SWT's zijn nog te pril om er over te oordelen.

Apeldoorn kent een dicht vrijwilligersnetwerk. Toch acht de commissie het niet ondenkbaar dat er knelpunten ontstaan in de beschikbaarheid van vrijwillige hulp in relatie tot de opgave die de kanteling van hulpvragers in de Wmo stelt (meer doen in eigen netwerk, familie en buurt).



(3) Aanbeveling aan het college en de gemeenteraad

Formuleer heldere randvoorwaarden voor het functioneren van de sociale wijkteams; zorg bij de definitieve start van het werk van de sociale wijkteams, najaar 2014, voor een duidelijke prioriteitstelling bij de inzet van de teams (capaciteit in relatie tot de grootte van de stadsdelen en ambities), voor de inschakeling van wijkbewoners en voor een goede afstemming met het eigen gemeentelijke backoffice (Wmo-loket en Activerium), de CJG's en de belangrijkste professionals in de wijken, vooral de huisartsen en de wijkverpleegkundigen.

Het jaar 2015, het eerste jaar van uitvoering van de nieuwe taken, staat sterk in het teken van ervaring opdoen en leren uit de praktijk.

(4) Aanbeveling aan gemeenteraad en college

De rekenkamercommissie adviseert raad en college begin 2016 een evaluatie uit te voeren op ten minste de volgende punten:

- het functioneren van de ontmoetingsplekken (voldoen in de zin van ondersteuning van de plekken per stadsdeel);*
- een kritische evaluatie van het functioneren van de sociale teams in 2015;*
- een scherpe foto te maken van de sterken en zwakten van het vrijwilligersnetwerk en de mantelzorg rond oude en nieuwe zorgtaken;*
- een tussenstand in het inzicht ten aanzien van de meetbaarheid van prestaties en effecten van het ingezette beleid*

De evaluatie is gericht op het formuleren van leer- en verbeterpunten en zo nodig keuzes of bijstellingen die de raad in zijn kaderstelling (inhoud, budget en proces) kan maken, inclusief het formuleren van heldere SMARTE³ beleidsdoelstellingen in kadernota's en begroting.

Maatwerkvoorzieningen

Een sleutelproces in de transitie van Wmo-taken zijn de zogeheten keukentafelgesprekken met cliënten die beslissen over een bijstelling of toekenning van een maatwerkvoorziening of een afwijzing, resp. verwijzing naar een algemene voorziening.

In deel III van het rapport geeft de rekenkamercommissie een uitgebreide beschouwing van dit proces. Het college wil enerzijds de koers van de kanteling (meer eigen kracht, minder consumeren, meer bijdragen aan de samenleving) vasthouden. En anderzijds, gesteund door de gemeenteraad, de (her)indicaties zorgvuldig uitvoeren.

De wetgever heeft vastgelegd dat elke cliënt recht heeft op gratis onafhankelijke ondersteuning bij het formuleren van de hulpvraag. Het gaat om grote aantallen burgers. Zorgvuldigheid betekent maatwerk. De commissie heeft de indruk dat de gemeentelijke organisatie tot nu toe op de tekentafel onderschat wat de uitvoering van de gesprekken en het beschikken in de praktijk aan tijd en capaciteit kost.



Bij de besluitvorming in de gemeenteraad over de nieuwe kaders voor de Huishoudelijke hulp, juli 2014, heeft het college op het laatste moment ingegrepen en voorgesteld voorlopig een deel van de huishoudelijke hulp¹

³ SMART = Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

in 2015 ongemoeid gelaten. Vraag is of zich bij de herindicatie van de cliënten die nu nog gebruik maken van AWBZ-begeleiding eenzelfde vraagstuk aandient (wat kan de organisatie aan, wat vergt het aan tijd om cliënten zich aan veranderingen in de begeleiding aan te passen).

(5) Aanbeveling aan de gemeenteraad

Vraag het college een realistisch uitvoeringsplan voor de (her)indicaties AWBZ-Wmo waarbij de gemeente consequent vasthoudt aan de koers van de kanteling en realistisch en zorgvuldig de indicatiegesprekken uitvoert.

(6) Aanbeveling aan de gemeenteraad

a. Vraag van het college inzicht op welke wijze de gemeente invulling geeft aan de wettelijke vereiste onafhankelijke cliëntondersteuning bij de behandeling van de hulpvraag en toekenning van een ondersteuningsaanbod.

b. Overweeg om de Wmo-raad vanuit het cliëntenperspectief een extra rol te geven in het toezicht op de uitvoering van de keukentafelgesprekken (herindicaties).



Burgerinitiatieven

In deel III heeft de commissie een korte beschouwing over burgerinitiatieven opgenomen. Dat gaat verder dan de vormen van burgerparticipatie op het nieuwe beleid – lees de organisatie en het aanbod van algemene en maatwerkvoorzieningen in het kader van de WMO. Bij burgerinitiatief komt de grondgedachte van de kanteling – de regie bij de burger – in zijn meest vergaande vorm tot uitdrukking komt.

Bij amendement heeft de Tweede Kamer in de nieuwe Wmo een 'right to challenge' opgenomen. Hiermee wordt het, naar Brits voorbeeld, mogelijk dat op buurniveau dit 'right to challenge' wordt toegepast. Gedachte is dat bewoners hun buurt beter kennen, ze weten wat er leeft en kunnen daar met hun initiatief op inspelen. Daarom moeten bewoners, georganiseerd, de gemeente kunnen uitdagen om (een deel van) de zorg van de Wmo die door de gemeente wordt geleverd, beter uit te voeren dan de gemeente dat doet. Bewoners krijgen het recht om de gemeente uit te dagen als ze denken dat ze daartoe in staat zijn.

Apeldoorn kent op het gebied van zorg een prille kiem van burgerinitiatief met de plannen voor de oprichting van een buurtcoöperatie Apeldoorn-Zuid. De rekenkamercommissie vraagt in het beleid aandacht voor mogelijkheden van innovatie en experiment zoals dit burgerinitiatief. Daarvoor moet ruimte zijn naast het verbeteren van de invloed van burgers op het beleidsproces in zorg en welzijn zoals dat nu van gemeentewege tot stand komt.

(7) Aanbeveling aan de gemeenteraad

Nodig het college uit aan te geven op welke wijze - budgettair en anderszins - in de komende transformaties (3D) meer ruimte geboden kan worden voor innovatie en experimenteren.

(8) Aanbeveling aan de gemeenteraad en het college

Geef de kanteling in vergaande vorm een kans door een uitnodigende en faciliterende houding van de gemeente tegenover burgerprojecten ('right to challenge' van burgers).



De kanteling als kompas

Deel II Nota van bevindingen

**De positie van de burger bij doelbepaling en
effectmeting in het domein van zorg en welzijn**

Rekenkameronderzoek
Sturing Zorg en Welzijn Apeldoorn

Berenschot
Berenschot is aangesloten bij E-I Consulting Group

Rekenkamercommissie Apeldoorn - juli 2014

Nota van bevindingen

Rekenkameronderzoek sturing zorg en welzijn

De positie van de burger bij doelbepaling en effectmeting in het domein van zorg en welzijn

Inhoud	Pagina
1. Waarom nu dit onderzoek?	1
1.1 Context van het onderzoek	1
1.2 Doel van het rekenkameronderzoek	2
1.3 Scope van het onderzoek	3
1.4 Uitvoering van het onderzoek	4
1.5 Leeswijzer	4
2. Conceptueel model voor analyse beleid sociaal domein Apeldoorn	6
2.1 De kern van het model	6
2.2 Conceptueel model nader toegelicht	6
2.3 Andere manier van werken	10
2.4 Dilemma's bij versterking rol van burgers	12
3. Grenzen aan zakelijke aansturing welzijnswerk	14
3.1 Aansturing welzijnswerk in de praktijk	14
3.2 Waarnemingen bij de huidige praktijk in Apeldoorn	18
4. Analyse voornemens gemeente voor nieuwe arrangementen	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Algemene welzijnsvoorzieningen	21
4.3 Ondersteuning	24
4.4 Een aantal constatering en aan de hand van het conceptueel kader	27
Bijlagen	32

1. Waarom nu dit onderzoek?

1.1 Context van het onderzoek

Het maatschappelijke veld op het gebied van welzijn en zorg¹ is sterk in beweging. Er zijn twee ontwikkelingen die gemeenten dwingen het beleid en de uitvoering in het sociaal domein te transformeren. Allereerst is daar de zogenaamde kanteling. Met dit begrip wordt aangegeven dat sprake is van een nieuwe beleidsfilosofie van de overheid die consequenties heeft voor instellingen en burgers². De kanteling is een aantal jaren geleden ingezet met de invoering van de Wmo. Inmiddels heeft deze beleidsfilosofie zich over het hele sociale domein verspreid. De essentie van de kanteling is dat als het gaat om werk, inkomen en zorg het primaat (lees verantwoordelijkheid) bij individuele burgers en hun netwerken komt te liggen en niet langer bij de overheid en de professionals die zij inschakelt. De overheid krijgt een ondersteunende rol om burgers zoveel mogelijk hun eigen krachten te laten benutten. Dit werd in de Troonrede van september 2013 de participatiesamenleving genoemd.

In de praktijk roept het concept van de kanteling een aantal belangrijke vragen op. Vragen die te maken hebben met de uitgangspunten waarop de kanteling rust, zoals de vraag of elke burger wel in staat is die eigen verantwoordelijkheid te dragen, en vervolgens de vraag waartoe de overheid geroepen is wanneer de burger en zijn netwerk niet zelfredzaam blijken te zijn. Wat gaat er veranderen in de verhouding tussen burger en overheid? Deze vragen zijn met de kennis en inzichten van nu eigenlijk nog niet goed te beantwoorden.

De overheid wil dat iedereen 'mee kan doen' in de samenleving. Met termen als 'eigen kracht' en 'eigen verantwoordelijkheid' probeert de overheid de burger over te halen om tegelijkertijd het eigen leven op orde te houden én hulpbehoevende medeburgers te ondersteunen. De overheid jaagt dit proces aan door te hameren op het belang van zorgzaamheid. Die moraal richt zich op emotionele banden tussen burgers en een gevoel van betrokkenheid bij de publieke zaak. Burgers worden zo verleid of verplicht om iets voor een ander te doen. Bij het overbrengen van de boodschap doet zich echter een dilemma voor waarmee de overheid worstelt: de voortdurend te maken keuze tussen bemoeien en afstand houden, tussen burgers op hun verantwoordelijkheden wijzen en de verantwoordelijkheid aan hen laten.

¹ Ook wel welzijnswerk genoemd. Hieronder kan een grote verscheidenheid aan activiteiten geschaard worden. Bijvoorbeeld algemeen maatschappelijk werk, sociaal cultureel werk, straathoekwerk, ouderenwerk, advies-trajecten, baanbemiddeling, voorlichting, sociale raadslieden of opvanghuizen.

² Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen burgers en cliënten. Cliënten zijn bekend bij een hulpaanbieder. Zij zijn ook burger, maar het gros van de burgers is niet georganiseerd of bekend bij organisaties. De Wmo richt zich op zowel burgers als cliënten van hulpverleners.

De tweede majeure verandering die op gemeenten afkomt is de decentralisatie van taken van het rijk op het terrein van welzijn en zorg naar lokale overheden. Het betreft drie decentralisaties van taken op het terrein van jeugdhulp (Jeugdwet), participatie (Participatiewet) en ondersteuning (Wmo). De uitdaging voor gemeenten wordt nog groter doordat de decentralisaties gepaard gaan met forse budgetkorting.

Deze ontwikkelingen dwingen zowel gemeenten als maatschappelijke organisaties tot het maken van keuzes en het vinden van innovatieve oplossingen. Dat betekent dat de huidige organisatiestructuur in het sociale domein en daarmee ook de opdrachtverlening aan bijvoorbeeld welzijnsorganisaties en leveranciers van producten en diensten in de sfeer van zorg en welzijn de komende jaren aanzienlijk zullen veranderen.

Het beleid op het terrein van welzijn en zorg zal zich nadrukkelijker dan voorheen moeten richten op het versterken van de kracht van burgers en samenleving. Voor de uitvoering betekent dit dat het realiseren van groei van competenties van bewoners en het sturen op verbetering van het functioneren van netwerken leidende principes zijn. Dit laat onverlet dat de gemeente zich, daar waar mogelijk, blijft inspannen om de uitvoering van het beleid te monitoren op basis van zo scherp (SMART) mogelijk geformuleerde maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en resultaten. Maar in het sociaal domein is het besef breed aanwezig dat de relatie tussen door instellingen geleverde resultaten en gewenste maatschappelijke effecten vaak niet eenduidig is te leggen. Denk bijvoorbeeld aan preventieve activiteiten en activiteiten die in netwerkverband worden verricht. De causaliteit tussen bepaalde door de gemeente gefinancierde activiteiten van instellingen en de realisatie van bepaalde maatschappelijke effecten is in veel gevallen simpelweg niet te bewijzen met harde cijfers.

Apeldoorn worstelt net als veel andere gemeenten al langer met het formuleren van opdrachten in het sociale domein die recht doen aan de behoefte van de gemeente aan sturing en controle/verantwoording en tegelijkertijd voldoende ruimte laten voor professionele organisaties om hun producten en diensten op een effectieve en efficiënte wijze te leveren. Een uitdaging hierbij is als onderdeel van de nieuwe beleidsfilosofie (de kanteling) en nieuwe gedecentraliseerde taken de behoeften en ervaringen van burgers centraal te stellen bij de opdrachtverlening en de burgers zelf een positie te geven bij het vaststellen van de maatschappelijke effecten van de door de gemeente gefinancierde activiteiten.

1.2 Doel van het rekenkameronderzoek

Het onderzoek is gestart met de volgende onderzoeksvraag:

Op welke wijze kan de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) in het veranderende veld van zorg en welzijn de beleidsuitvoering en bekostiging zo organiseren dat gebruik makend van de eigen regie en kracht van burgers en inzet van professionele organisaties, een zo optimaal mogelijk resultaat wordt bereikt vanuit het perspectief van gemeentelijke doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten?

Vanaf het begin was duidelijk dat het onderzoek, gelet op het prospectieve karakter van de vraagstelling, geen traditioneel rekenkameronderzoek zou worden. Het besef was aanwezig dat

nieuwe invalshoeken verkend moeten worden om de raad inzicht te kunnen bieden in een andere wijze van sturing en verantwoording die nodig is als gevolg van de forse opgaven in het sociaal domein. Na analyse van een groot aantal onderzoeken op dit terrein van collega rekenkamers en uitvoerige discussie in de rekenkamercommissie is besloten een scherpere focus in het onderzoek aan te brengen. Als centrale invalshoek van onderzoek is gekozen voor de positie van de burger bij de opdrachtverlening en het meten van maatschappelijke effecten. Hier is in de ogen van de rekenkamercommissie nog een wereld te winnen, meer dan bij de technieken van financiering en het subsidiesysteem. Om die reden heeft de rekenkamercommissie het oorspronkelijke doel van het onderzoek in dit deelrapport II aangepast. Deze luidt:

Het rekenkameronderzoek heeft als doel een aantal handreikingen te doen aan de gemeente Apeldoorn (raad, college en ambtelijke organisatie) voor het versterken van de positie van de burger, in het veranderende veld van welzijn en zorg (kanteling plus decentralisaties), bij de opdrachtverlening en effectmeting in het sociaal domein, daarbij gebruik makend van de eigen kracht van burgers en de expertise van professionele organisaties. Deze handreikingen kunnen worden gebruikt bij de ontwikkeling van nieuwe arrangementen met professionele organisaties die de gemeente Apeldoorn in het kader van de decentralisatie op dit moment aan het ontwikkelen is.

De rekenkamercommissie wil op zoek naar nieuwe concepten voor versterking van de positie van burgers in de uitvoering van het beleid in het sociaal domein. Om deze zoektocht te richten heeft de rekenkamercommissie een conceptueel kader ontwikkeld. In het kader zijn twee aspecten van belang. Om te beginnen dient het kader recht te doen aan de essentie van de kanteling, het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Dat mag niet louter worden opgevat als een mooie slogan. Het vormt nadrukkelijk het uitgangspunt, met andere woorden, de toetssteen voor alles wat er binnen de decentralisaties op het terrein van zorg en welzijn gaat plaatsvinden.

Het tweede aspect betreft de sterke oriëntatie op het begrip maatschappelijke effecten. Het principe is dat door de gemeente gefinancierde activiteiten uiteindelijk een bijdrage moeten leveren aan de gewenste maatschappelijke effecten die door de raad zijn vastgesteld. Dit is op het terrein van zorg en welzijn nog niet zo eenvoudig. Het vereist langdurig en diepgaand onderzoek om die effecten bloot te leggen. Vervolgens is het lastig vast te stellen op welke wijze en tot op welke hoogte specifieke interventies in het sociale domein ten grondslag hebben gelegen aan de vastgestelde maatschappelijke effecten. Hulpverleners of instellingen kunnen succes niet claimen, maar kunnen ook niet worden aangewezen als verantwoordelijken voor het niet realiseren van bepaalde maatschappelijke effecten. Aanpassing van het beleid op basis van rationele inzichten, verkregen bijvoorbeeld door effectevaluaties, wordt hierdoor lastig en dreigt kenmerken van “trial and error” aanpak te krijgen.

1.3 Scope van het onderzoek

Het is belangrijk de scope van het onderzoek scherp te definiëren. Dit is nodig om de onderzoeksresultaten te kunnen richten op de thema's die op dit moment in Apeldoorn actueel zijn. Gekozen is om de taken ondersteuning (Wmo) en algemene welzijnsvoorzieningen als focus voor het onderzoek te kiezen. Voor beide taken geldt dat zij grote impact hebben op de gewenste maatschappelijke effecten en dat de gemeente voor de “inkoop” van deze taken bezig is om nieuwe

arrangementen met professionele organisaties te ontwikkelen. De rekenkamercommissie verwacht dat in deze arrangementen afspraken worden gemaakt hoe de behoeften van burgers betrokken worden bij het bepalen van de in te zetten interventies en op welke manier zij betrokken zijn bij het (achteraf) vaststellen van de gerealiseerde effecten. Hiervoor dienen indicatoren te worden ontwikkeld op basis waarvan effecten kunnen worden vastgesteld. De positie van de burger bij het bepalen van de interventies en de indicatoren zullen een plek krijgen in het “bestek” voor de aanbesteding van de ondersteuning en de nieuwe subsidiebeschikking voor het verrichten van algemene welzijnsactiviteiten. De rekenkamercommissie beoogt met dit onderzoek hieraan een bijdrage te kunnen leveren, met name vanuit het perspectief van de gemeenteraad en de gewenste versterking van de rol van de burger.

Het onderzoek richt zich nadrukkelijk niet op de beoordeling van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de activiteiten die in opdracht van de gemeente Apeldoorn in het sociaal domein worden verricht. Het is daarom geen traditioneel rekenkameronderzoek waarin aan de hand van een vooraf geformuleerd normenkader terug gekeken wordt naar bijvoorbeeld de effectiviteit van een bepaalde beleidsmaatregel.

1.4 Uitvoering van het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft de uitvoering van het onderzoek opgedragen aan Berenschot. De rekenkamercommissie is in diverse sessies actief betrokken geweest bij de totstandkoming van het rapport. Bij de start van het onderzoek is uitgebreid gesproken over de scope van het onderzoek. Zoals eerder uitgelegd is de oorspronkelijke vraagstelling van het onderzoek aangepast.

De analyses zijn gebaseerd op diverse nota's van de gemeente Apeldoorn, landelijke nota's op het terrein van welzijn en effectmeting en diverse rekenkameronderzoeken elders in het land naar de effectiviteit van subsidies. Een literatuurlijst is als bijlage opgenomen.

Naast literatuurstudie zijn gesprekken gevoerd met beleidsambtenaren op het terrein van zorg en welzijn van de gemeente Apeldoorn en vertegenwoordigers van twee Apeldoornse welzijnsorganisaties.

De Nota van bevindingen is voor een check van de feiten (technisch hoor- en wederhoor) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. De ambtelijke reactie heeft geleid tot een beperkt aantal aanpassingen.

De Nota van bevindingen is besproken met de wethouder en een ambtelijke delegatie en met de Wmo-raad. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn opgenomen in deel I het bestuurlijk rapport.

1.5 Leeswijzer nota van bevindingen

In de nota van bevindingen is in hoofdstuk 2 een conceptueel kader geschetst, een soort toetsingskader waarmee de commissie de sturing en verantwoording op het terrein van zorg en welzijn en specifiek de positie van de burger in de beleidsketen beoordeelt.

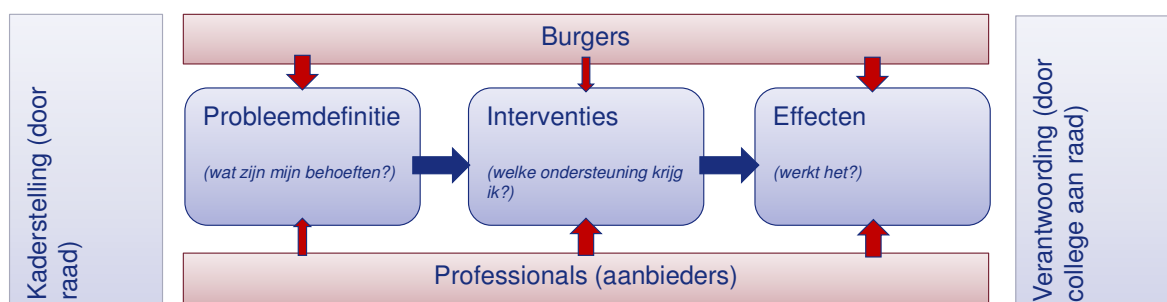
In hoofdstuk 3 zijn enige beschouwingen vooraf gegeven over de mogelijkheden van een zakelijke aansturing van het beleidsterrein. Ook is getoetst wat het vertrekpunt is bij de beleidssturing en verantwoording (de gangbare praktijk).

In hoofdstuk 4 is de opzet van de nieuwe arrangementen voor algemene welzijnsvoorzieningen en voor de individuele maatwerkvoorzieningen (begeleiding Wmo) getoetst aan het conceptueel kader.

2. Conceptueel model voor analyse beleid sociaal domein Apeldoorn

2.1 De kern van het model

Het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en de vraag op welke wijze maatschappelijke effecten wellicht bij benadering (directe meting is immers nauwelijks mogelijk) kunnen worden vastgesteld hebben de rekenkamercommissie tot het volgende conceptuele model gebracht:



Het model vertrekt vanuit drie belangrijke aspecten van beleid: probleemdefinitie, interventies en uitkomsten van die interventie (in termen van maatschappelijke effecten). Bij elke stap wordt nagegaan welke implicaties het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers heeft voor de precieze duiding van de afzonderlijke aspecten van het model (wat zijn mijn behoeften, welke ondersteuning krijg ik en werkt het?). Een tweede invalshoek om naar deze drie aspecten te kijken is vanuit de professionele instellingen. Zij zijn in de meeste gevallen betrokken bij de probleemdefinitie, zij voeren de interventie uit en moeten aantonen dat de interventies hebben bijgedragen aan de gewenste maatschappelijke effecten. De derde invalshoek is de wijze waarop kaderstelling, sturing en evaluatie van beleid (de centrale elementen van de vraagstelling) in samenhang vorm dienen te krijgen.

Aan de hand van het model zullen de bestaande en de nieuwe situatie in kaart worden gebracht. Met de bestaande situatie wordt bedoeld de manier waarop gemeenten in het algemeen en de gemeente Apeldoorn in het bijzonder, hun beleid op het terrein van zorg en welzijn tot dusver hebben vormgegeven. De nieuwe situatie betreft de plannen die de gemeente Apeldoorn op dit moment ontwikkelt, anticiperend op de decentralisaties en het in praktijk toepassen van de principes van de kanteling. De analyse wordt zoveel mogelijk gemaakt vanuit het perspectief van de raad die verantwoordelijk is voor kaderstelling en verantwoording.

2.2 Conceptueel model nader toegelicht

2.2.1 Probleemdefinitie

In de 'oude' situatie (lees huidige) is de fase van probleemdefinitie relatief helder. Niet dat gemeenten de maatschappelijke problemen altijd even helder weten te definiëren (zie bijvoorbeeld de in vage, algemene termen beschreven maatschappelijke problemen in de Wmo beleidsnota's,

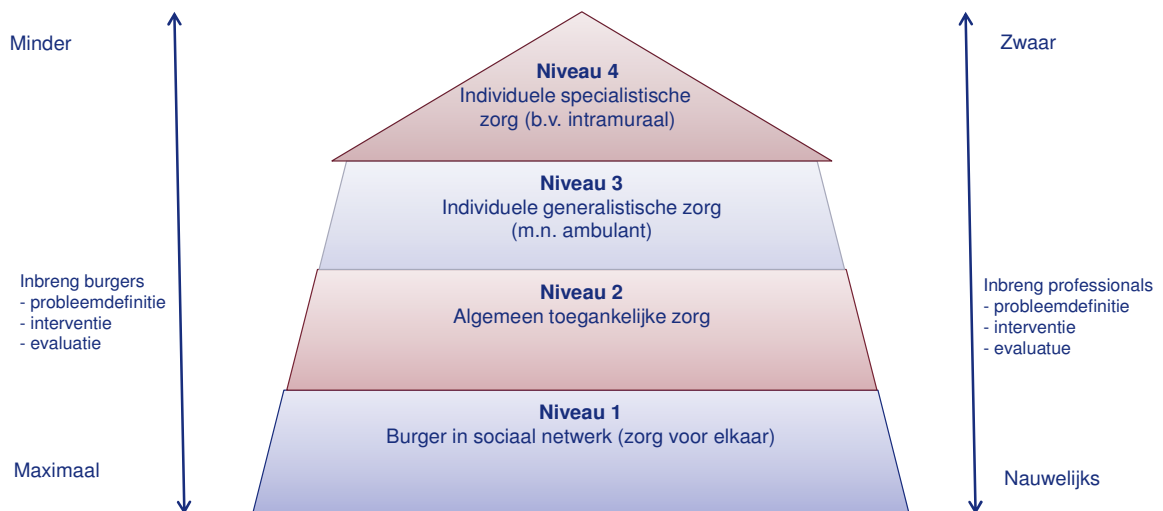
Apeldoorn vormt hierop geen uitzondering), maar het beleidsproces is relatief eenduidig. De gemeente bepaalt, geadviseerd door professionele aanbieders en cliëntenraden, met welke problemen burgers te kampen hebben. Dit gebeurt meestal vanuit een geheel eigen perspectief waarbij het nog maar de vraag is of deze probleemdefinitie ook gedeeld wordt door de burgers. Het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers verandert deze context van probleemdefinitie fundamenteel. Je kunt burgers (en hun directe omgeving in termen van familie en sociale netwerken in wijk/buurt) niet vragen eigen verantwoordelijkheid te nemen, wanneer zij niet ook zelf een centrale positie hebben bij het definiëren van het probleem. Dat zou wellicht de ideale situatie zijn: de overheid definieert het probleem voor burgers en vraagt hen vervolgens 'eigen verantwoordelijkheid' te nemen. Maar zo werkt het niet. Het is heel goed mogelijk dat burgers het door de gemeente en/of hulpverleners gepercipieerde probleem anders definiëren of het geheel niet als probleem erkennen. Uitgangspunt voor de nieuwe situatie is op zijn minst een 'gedeelde probleemdefinitie', maar feitelijk moeten overheid en professionals binnen welzijn en zorg eerst eens goed in kaart brengen of burgers wel een probleem ervaren en zo ja, op welke wijze zij dat probleem definiëren. Niet voor niets wijst onderzoek in de medische wereld uit dat, ondanks alle technologie rond diagnostiek, de vraag aan de patiënt naar zijn of haar probleem het meest effectieve diagnose-instrument vormt. Dat geldt zeker voor de wereld van zorg en welzijn. Natuurlijk roepen ambtenaren en professionals wel eens makkelijk dat burgers hun probleem niet onder ogen willen zien of niet onder woorden kunnen brengen, maar dat geldt dan waarschijnlijk toch maar voor een kleine minderheid van burgers. Gegeven deze inschatting is het van groot belang dat er ruimte en moeite wordt gedaan om de fase van probleemdefinitie in nauwe samenspraak met de burgers vorm te geven, en feitelijk het voortouw daarbij aan de burgers te laten.

Dit vraagt een enorme cultuuromslag in termen van houding, gespreksvormen en het beschrijven en communiceren van de uitkomsten in termen van beleid. Voor de raad als kadersteller betekent dit ook nogal wat. De raad zal moeten toetsen of de beleidsvoornemens zijn gestoeld op het principe van minimaal door de burgers in kwestie gedeelde probleemdefinitie met daarbij het voortouw bij de burgers. De raad dient als vertegenwoordiger van die burgers te waarborgen dat de burgers in deze fase van het proces een stevige rol krijgen toebedeeld. De rekenkamercommissie stelt vast dat tot op dit moment er weliswaar sprake is van enige beweging in de fase van probleemdefinitie, maar dat de 'oude situatie' toch nog altijd leidend is voor de concepten die binnen het sociale domein worden ontwikkeld.

2.2.2 Interventies

Wanneer een gedeelde probleemdefinitie tot stand is gekomen, volgt de fase waarin wordt vastgesteld welke interventie gewenst dan wel noodzakelijk is. Ook hier is het van belang de burger in positie te brengen om zijn/haar inbreng te leveren. Maar anders dan in de fase van probleemdefinitie en de nog volgende fase van evaluatie ligt het primaat voor de beoordeling van wat kan en welke interventie nodig is wellicht wat meer bij de professionals. In de schets van het conceptueel model is dat ook terug te vinden aan de hand van de 'dikte' van de pijlen die in het model worden gebruikt. Ten aanzien van deze fase heeft de raad vooral een controlerende rol bij de verantwoording van het beleid. Zijn de interventies doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

In het kader van de kanteling wordt in gesprekken met burgers (cliënten) onderzocht in hoeverre zij zich met hun eigen netwerk of met ondersteuning van vrijwilligers kunnen redden. Als dit niet lukt (in de ogen van de burger zelf of na inschatting door een professional) dan kan de burger gebruik maken van algemeen toegankelijke voorzieningen (bijvoorbeeld woonservicecentra). Pas als het niet anders kan wordt het vangnet van specifieke zorgvoorzieningen en individueel maatwerk in stelling gebracht. Dit zijn in het algemeen kostbare voorzieningen met een zware inbreng van professionele hulp. Deze getrapte zorgvoorzieningen kunnen in de vorm van een “zorghuis” worden weergegeven³.



Feitelijk is per niveau de rol van de professionals in relatie tot de burgers anders. Op niveau 1 en 2 heeft de professional geen directe rol bij het bepalen en het doen van de interventie maar stimuleert de professional de burger zijn eigen kracht te benutten en te ontwikkelen. Van de burger wordt verwacht dat hij/zij met behulp van de eigen sociale omgeving en gebruik makend van algemeen toegankelijke voorzieningen in de zorgbehoeften kan voorzien. Met andere woorden, de burger houdt op de niveaus 1 en 2 zoveel mogelijk zelf de regie over de wijze waarop zijn/haar zorgbehoefte wordt ingevuld.

Op de niveaus 3 en 4 is de inbreng van de professionals groter. Zij bepalen (indiceren) of een burger in aanmerking komt voor specialistische zorg. Maar de burger blijft actief betrokken in dit proces.

³ De indeling van het “zorghuis” komt in grote lijnen overeen met de nulde-, eerste en tweedelij die de gemeente Apeldoorn als ordeningsprincipe hanteert. Niveaus 1 en 2 van het “zorghuis” kunnen vergeleken worden met de nuldelijn.

2.2.3 Evaluatie en verantwoording

De derde fase van het beleidsproces (evaluatie en verantwoording) is de meest complexe fase in termen van overgang van de 'oude' naar de 'nieuwe' situatie. In de 'oude' situatie worden de resultaten van beleid veelal vertaald in termen van diensten en producten, dan wel het aantal bereikte klanten en de mate van klanttevredenheid. Daar is, ook door de rekenkamercommissie, herhaaldelijk van gezegd dat deze indicatoren nog niets zeggen over de maatschappelijke effecten van beleid. De rekenkamercommissie is van mening dat als onderdeel van de kanteling de maatschappelijke effecten meer centraal moeten komen te staan bij de evaluatie en de verantwoording van beleid.

Daarbij komt de vraag in beeld in hoeverre het mogelijk is maatschappelijke effecten van beleid zodanig zichtbaar te maken dat deze kunnen dienen als leidraad voor evaluatie, verantwoording en, in een volgende beleidscyclus, als input voor de aanpassing of nieuw beleid. De rekenkamercommissie pleit elk jaar bij de bespreking van de jaarrekening voor het meer centraal stellen van die maatschappelijke effecten en af te stappen van het louter opsommen van producten, diensten, klanten en klanttevredenheid. Die boodschap geldt zeker ook voor de kanteling in het sociaal domein. Sterker nog, wanneer de nieuwe beleidsfilosofie de eigen verantwoordelijkheid van burgers (en hun directe omgeving in termen van familie, hun netwerken en hun directe leefomgeving) als ankerpunt naar voren schuift, dan dienen de uitkomsten van dat beleid in termen van de directe (maatschappelijke) effecten voor burgers en hun directe omgeving leidend te zijn bij evaluatie en verantwoording van dat beleid.

Zoals eerder opgemerkt realiseert de rekenkamercommissie zich dat deze (maatschappelijke) effecten moeilijk meetbaar zijn en slechts indirect toe te wijzen zijn aan specifieke interventies. Bovendien gaat het daarbij voor een deel om eigen interventies van de burger. Maar die hogere moeilijkheidsgraad mag niet leiden tot de reflex om dan maar terug te vallen op de verantwoordingspraktijk zoals die in de 'oude situatie' gangbaar was. Zij dient juist een uitdaging te vormen om na te denken over nieuwe vormen van evaluatie en verantwoording. Nieuwe vormen waarbij het perspectief van burgers een centrale plaats inneemt. Beleid dat stuurt op resultaten en voor een deel ook rust op de eigen verantwoordelijkheid van burgers vraagt om methoden van rapportage en onderzoek die deze focus ook daadwerkelijk uitdragen. Niet langer de nadruk op cijfers, op tellen en meten, maar veel meer aandacht voor de zienswijze en oordelen van burgers en hun directe omgeving in termen van familie, hun netwerken en hun directe leefomgeving.

Er wordt vaak niet of onvoldoende onderzocht of er sprake is van een causale relatie tussen de subsidie, de activiteit en het vermeende effect: komt de activiteit (mede) tot stand dankzij de subsidie en wordt het effect vervolgens (mede) veroorzaakt door de activiteit? Als dit niet aannemelijk kan worden gemaakt, is in feite geen sprake van een effectiviteitsmeting maar van een meting van de mate waarin het beleidsdoel bereikt is, zonder dat duidelijk is wat de subsidie bijdraagt aan het bereiken van dit doel. De rekenkamercommissie realiseert zich dat dit soort onderzoek ingewikkeld is en niet in alle gevallen zonder meer mogelijk is.

Makkelijke oplossingen zijn er dus niet. Beleidsmakers zouden daar meer rekening mee moeten houden en af moeten van hun soms onbegrensde behoefte om processen tot in de kleinste details

te willen meten en sturen. Helemaal overboord moet controle natuurlijk niet: een zekere mate van controle en sturing zal altijd nodig zijn. Ze moeten alleen meer vertrouwen geven aan burgers en vakmensen en op hun professionele oordeel durven vertrouwen. En ze moeten waken voor het creëren van schijnzekerheid.

2.3 Andere manier van werken

Het vertrekpunt dat burgers en hun directe omgeving een prominente plaats dienen in te nemen binnen de drie beleidsfases heeft ook grote betekenis voor de wijze waarop binnen de drie fases het informatieproces wordt georganiseerd. De 'oude manier' van werken is niet langer aan de orde. De 'professionele bias' die veelal optreedt wanneer politici, beleidsmakers of professionals problemen definiëren en uitkomsten van interventies evalueren dient te worden tegengegaan op basis van een discours met burgers op basis van gelijkwaardigheid. Hierbij hoort ook de acceptatie van het feit dat burgers problemen anders zien en uitkomsten verschillend interpreteren. Dat vraagt naast een stevige cultuuromslag ook om getrainde gesprekspartners die in staat zijn om ruimte te bieden aan de inzichten van alle betrokken stakeholders, alsmede om een goed gekozen gespreksomgeving. Stadhuizen en kantoren van professionele instellingen zijn dat per definitie niet. Daarnaast moet ook geïnvesteerd worden in het horen van burgers die zich aan directe contacten met beleidsmakers en professionals onttrekken, de zogenaamde *silenced voices* of zorgmijders. Hun verhalen kunnen vaak nieuw licht werpen op reeds verworven inzichten.

Ook ten aanzien van deze fase heeft de raad tot taak, vanuit zijn controlerende rol, er voor te zorgen dat de evaluatie en de verantwoording van beleid in termen van (maatschappelijke) effecten, hoe ingewikkeld ook, zodanig worden ingericht dat daarbij de positie van burgers (en hun directe omgeving in termen van familie, hun netwerken en hun directe leefomgeving) is gewaarborgd. De raad draagt hierbij, evenals dat voor de probleemdefinitie geldt, een belangrijke verantwoordelijkheid. Uiteindelijk heeft zij de nieuwe beleidsfilosofie van de kanteling omarmd en bezegeld.

Al met al een geheel nieuwe context voor probleemdefinitie, keuze van interventie en evaluatie en verantwoording van beleid. Het is niet te verwachten dat deze context in al zijn nuances binnen de aanstaande decentralisatiestroom in de volle breedte van het sociaal domein gestalte gaat krijgen. Daarvoor ontbreken ervaring, soms specifieke expertise en voldoende tijd. Er zal een periode van investeren, experimenteren, opleiden en cultuur veranderen nodig zijn.

Apeldoorn hoeft niet te vertrekken vanuit een *tabularasa*. Er is in Nederland, meer specifiek binnen de gezondheidszorg en ouderenzorg al voldoende geëxperimenteerd met deze nieuwe aanpak. Eén voorbeeld uit de ouderenzorg. In het kader van het Transitieprogramma Langdurige Zorg (TLPZ) heeft twee jaar lang het project *Van Harnas naar Zomerjurk* gelopen. Deze projectnaam staat metaforisch voor het streven om de zorg voor ouderen te ontdoen van dominante, geharnaste

werkprocedures, en meer lucht en ruimte te bieden voor eigen initiatief en eigen verantwoordelijkheid, de talenten en passie van klanten en medewerkers.⁴

De rekenkamercommissie stelt vast dat de situatie in Apeldoorn niet uniek is. Overal in Nederland wordt volop geworsteld met het vormgeven en verfijnen van de sturingsrelatie met instellingen in het sociale domein en het versterken van de positie van de burger daarbij. Het ei van Columbus is nog nergens gevonden. Wel wordt hier en daar voorzichtig geëxperimenteerd met alternatieve vormen van verantwoording door professionele instellingen.

Het inzicht groeit dat aan de Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF), het zakelijke model dat in allerlei vormen in Nederland vanaf de jaren '90 het leidend principe vormt bij de inkoop en verantwoording van het welzijnswerk, een aantal hardnekkige problemen kleven.

Lastige problemen en vage doelen, inherent aan welzijnswerk, maken een zakelijke aansturing problematisch. De afgelopen jaren is herhaaldelijk bij verschillende overheden gebleken dat de aansturing moeizaam verloopt. Zo is onder andere gevonden dat heldere doelstellingen vaak ontbreken, opdrachten niet concreet zijn, indicatoren kunnen leiden tot perverse effecten, registraties onnauwkeurig zijn en aan uitkomsten van evaluaties geen gehoor gegeven wordt.

Het zakelijk aansturen van welzijnswerk met behulp van indicatoren verloopt stroef. Echter vanwege de inherente ambiguïteit en vaagheid van het welzijnswerk is een gedegen systeem van verantwoording noodzakelijk. In het verleden had men het idee dat het subsidiëren van welzijnsinstellingen op goed vertrouwen leidt tot inefficiënt en contraproductief spenderen van overheidsmiddelen. Zakelijk aansturen met indicatoren enerzijds of op goed vertrouwen subsidiëren anderzijds is beide problematisch. De vraag moet dus uiteindelijk niet zijn *of* indicatoren gebruikt moeten worden maar *hoe* dit moet.

Voor de gemeente is het belangrijk inzicht te krijgen in de resultaten en effecten van het welzijnswerk. Dit is zoals gezegd lastig maar er kunnen in de ogen van de rekenkamercommissie wel degelijk stappen worden gezet. Zet bijvoorbeeld een gezamenlijke monitor op en verzamel daarnaast ook verhalen van gebruikers (werkers en bewoners) om kleine en grote resultaten zichtbaar te maken. De combinatie van cijfers (monitor) en verhalen kunnen elkaar versterken.

De rekenkamercommissie gaat er in haar analyse vanuit dat beide partijen, de gemeente en professionele organisaties op het terrein van zorg en welzijn, zich moeten realiseren dat de gemeente soms de partner en soms de opdrachtgever/controleur is van de welzijnsorganisatie. Zoals eerder in dit rapport beargumenteerd dient de rol van de burger in het "spel" tussen opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer (welzijnsinstelling) versterkt te worden.

⁴Dit project is op basis van een *responsive evaluation* onderzocht door de afdeling Metamedica van het VU Medisch Centrum onder leiding van Tineke Abma. Die evaluatie is gepubliceerd onder de titel *De herontdekking van de zorg. Het belang van vertrouwen, ruimte en verbinding in de ouderenzorg* (Amsterdam, november 2012).

2.4 Dilemma's bij versterking rol van burgers

De beweging naar een meer zelfredzame samenleving met een sterke positie van burgers en een ondersteunende rol van professionals kan rekenen op een breed draagvlak. Natuurlijk spelen financiële motieven van de overheid een rol maar burgers zelf hebben ook de behoefte om minder afhankelijk te zijn van professionele ondersteuning en om meer zelf te bepalen welke vormen van ondersteuning zij willen ontvangen.

Het versterken van de rol van burgers leidt tot verschillende vraagstukken en spanningen.

- Burgers kijken kritisch naar overheden die zich terugtrekken en tegelijkertijd hen proberen te activeren. Zij hebben bijvoorbeeld het idee dat de gemeente moet bezuinigen en dus haar problemen 'over de schutting gooit' op het bordje van de burger. En onder beleidsmakers is dat soms ook de hoop: meer burgers die actief een bijdrage leveren, leidt tot een kostenbesparing voor de overheid. De vraag is echter of de nieuwe manier van werken, met meer verantwoordelijkheden voor burgers, per se een besparing van kosten inhoudt. Burgers zijn dan weliswaar actiever, hun initiatieven en activiteiten moeten vaak wel ondersteund of gefaciliteerd worden en dat kost ook geld.
- Hoe ga je als gemeente of maatschappelijke organisatie bijvoorbeeld om met initiatieven die niet binnen het eigenbeleid passen? De overheid zoekt naar burgers die willen bijdragen aan het bereiken van maatschappelijke doelstellingen. Maar is de burger wel zo 'braaf' dat zijn wensen en behoeften precies samenvallen met die van overheden en maatschappelijke organisaties? Soms zijn burgerinitiatieven een reactie op het beleid van een overheid, een vorm van protest. Hoe ga je daar als overheid dan mee om?
- De aandacht voor de verantwoordelijkheid en het initiatief van de burger leidt tot de vraag of de burger niet te snel veel verantwoordelijkheden toebedeeld krijgt. 'Burgers lijken momenteel overvraagd te worden: ze moeten als een moderne Samaritaan hun naasten verzorgen, hun bijdrage leveren aan de school van hun kinderen, aan de veiligheid en het pedagogisch klimaat van de buurt waar ze wonen, aan de clubs en verenigingen waar ze deel van uitmaken en participeren in de lokale politiek. En dat in een tijd dat burgers zich, door individualisering en verstedelijking, minder sociaal verbinden met hun woonomgeving.
- Het in toenemende mate vertrouwen op initiatieven van burgers kan leiden tot een vergroting van de maatschappelijke tegenstellingen. In de betere wijken, met relatief veel hoogopgeleide en sociaal vaardige mensen, komt vaak meer tot stand dan in de slechtere wijken, die juist maatschappelijke initiatieven het hardst nodig hebben. Burgerinitiatieven kunnen elkaar ook tegenwerken. Daar moet je als overheid een aanpak voor kiezen.
- Tot slot: de burger bestaat niet. En maatwerk waarbij voor elke individuele vraag een aanbod wordt geboden is alleen in theorie mogelijk. Beperkte budgetten dwingen tot het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten. Wat je vaak ziet is dat de burger bij bijvoorbeeld de probleemdefinitie en het meten van effecten wordt vertegenwoordigd door bijvoorbeeld buurtraden, WMO-raden, cliëntenraden. Maar spreken deze organen namens de burgers en zo

ja hoe hebben zij de betrokkenheid georganiseerd en voelen de burgers zich vertegenwoordigd?

Kortom het versterken van de positie van de burger in het sociaal domein is gewenst en noodzakelijk, maar zal niet eenvoudig zijn.

3. Grenzen aan zakelijke aansturing welzijnswerk

3.1 Aansturing welzijnswerk in de praktijk

Veel gemeenten gebruiken voor het aansturen van het welzijnswerk beleidsgestuurde contractfinanciering. De gemeente bepaalt de doelen waarop instellingen vervolgens kunnen offren. Op basis van de offertes worden aanbieders geselecteerd en met deze aanbieders worden product- en prijsafspraken gemaakt. Uiteindelijk wordt de subsidie vastgesteld op basis van geleverde diensten, oftewel de resultaten op indicatoren. Welzijnswerk is echter een terrein vol lastige problemen en vage doelen. Dat maakt het proces van sturing tot een complex geheel.

De basis voor een zakelijke relatie is een klant met een vraag naar een product waarvoor aanbieders kunnen concurreren op basis van prijs en kwaliteit. De dikgedrukte woorden worden toegelicht om de knelpunten te schetsen die inherent zijn bij een zakelijke aansturing van het welzijnswerk.

Klant: Het is lastig om te bepalen wie (vanuit het perspectief van de welzijnsorganisatie) de klant is van het welzijnswerk, de gemeente of de burger. Ook is het lastig om te bepalen of de gemeente, de burger of de welzijnsinstelling de hulpvraag moet formuleren.

Vraag: Maatschappelijke problemen zijn vaak situationeel en oplossingen zijn doorgaans niet op voorhand helder en eenduidig te definiëren, wat het moeilijk maakt om opdrachten te geven.

Concurreren: Overheden kunnen in de praktijk niet zonder hoge kosten overstappen op een andere aanbieder. Welzijnswerk is gebaseerd op opgebouwde relaties en kennis van de lokale praktijk. Jaarlijks een andere aanbieder kiezen werkt verstorend (zeker voor kwetsbare burgers) en kan ertoe leiden dat investeringen teniet gedaan worden. Dit wil niet zeggen dat veranderingen in de “welzijnsmarkt”, mits geleidelijk doorgevoerd, niet mogelijk zijn.

Prijs: Het oplossen van maatschappelijke problemen is een zoekproces. Hierdoor kan iets als een “civil society” niet voor een vaste prijs gekocht worden, er kan hooguit aan gewerkt worden. Als niet duidelijk is wat nodig is om een maatschappelijk effect te bereiken is het lastig om prijsafspraken te maken.

Kwaliteit: Goed welzijnswerk zit voornamelijk in de interactie tussen welzijnswerker en groepen burgers of individuele cliënten. De kwaliteit van deze interactie is lastig te meten. Hooguit kunnen afspraken gemaakt worden over gehanteerde werkwijzen of benodigde kwalificaties van personeel.

De zakelijke aansturing van het welzijnswerk verloopt in de praktijk moeizaam. Dit lijkt te komen doordat het binnen welzijn lastig is om meetbare en concrete afspraken: oftewel indicatoren, te maken.

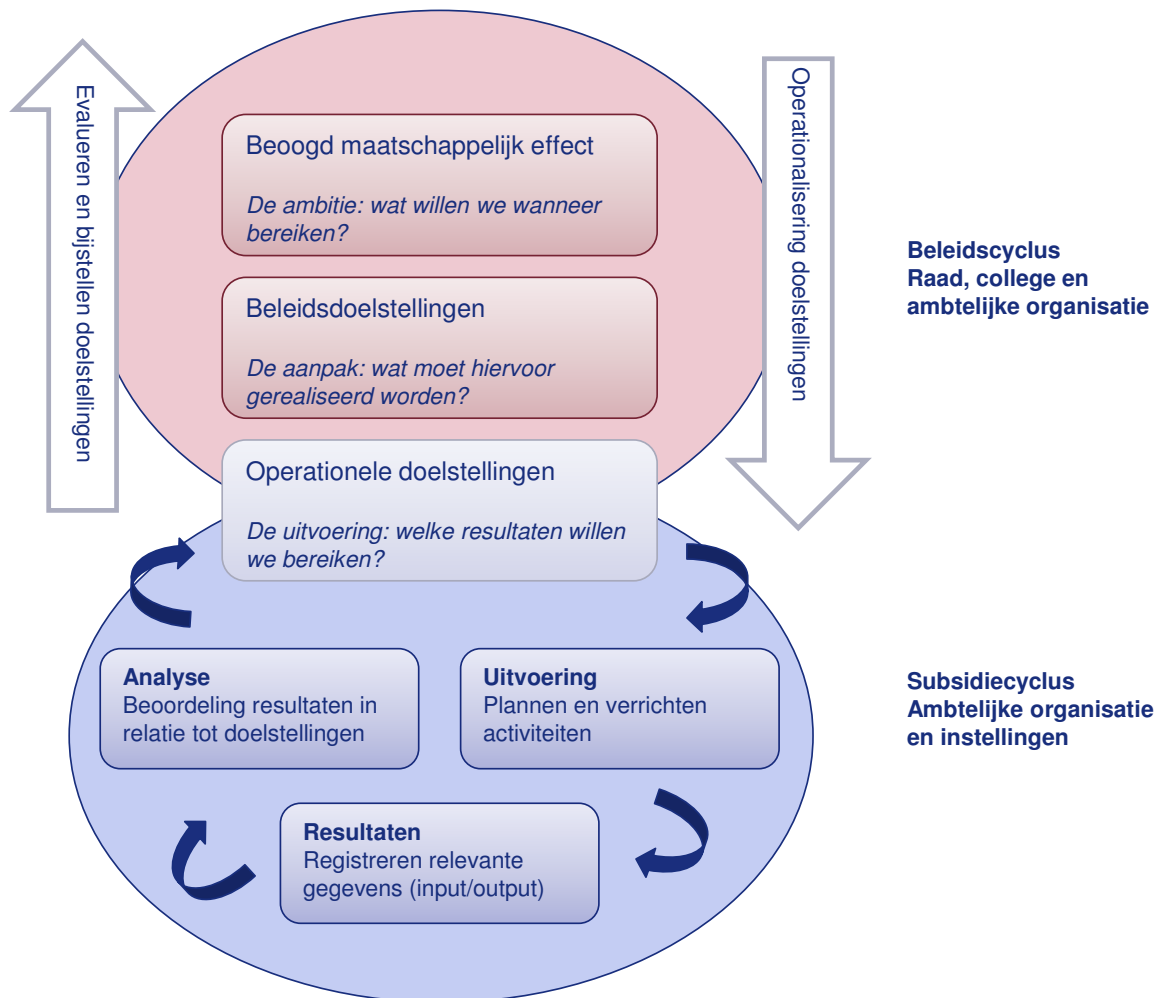
In grote lijnen komt de huidige werkwijze erop neer dat de gemeenteraad de beleidsdoelen en gewenste maatschappelijke effecten vaststelt en het college van B&W deze vervolgens vertaalt in operationele doelen, al dan niet gebaseerd op inzichten en cijfers door professionals aangeleverd. Professionele organisaties doen op basis van deze beleidsdoelen, aangevuld met een financieel

kader (vervat in een 4-jaarlijkse beleidsnota en jaarlijks in de programmabegroting), jaarlijks of voor een aantal jaren een aanbod aan de gemeente, waarin wordt aangegeven welke activiteiten zij gaan verrichten om bij te dragen aan realisatie van de gemeentelijke beleidsdoelen. De activiteiten zijn voorzien van een prijskaartje. De gemeente gaat over het “wat”, de aanbieder over het “hoe”. Het college, in de rol van opdrachtgever, onderhandelt over het aanbod en sluit, na advies van de ambtelijke organisatie, een contract af met de organisatie die producten en diensten levert, geformaliseerd in een subsidiebeschikking of leveringscontract. In de subsidiebeschikking of het contract worden in de vorm van voorwaarden ook de afspraken vastgelegd over de wijze waarop de organisatie verantwoording aflegt over de gerealiseerde resultaten. Deze verantwoording dient als basis voor de rapportages die door het college aan de raad worden voorgelegd. Hierin legt het college aan de raad verantwoording af over de resultaten van het beleid en de rol die gesubsidieerde organisaties en aanbieders van producten en diensten hierbij hebben gespeeld. Dit kan voor de raad aanleiding zijn om beleidsdoelen of financiële kaders aan te passen. Daarmee is de cirkel rond.

De positie van de burger bij de verschillende stappen is niet formeel geregeld. In de praktijk blijkt hij ook nauwelijks een rol te spelen bij het vaststellen van de gewenste maatschappelijk effecten, de beleidsdoelen en de verantwoording van geboekte resultaten.

Het zakelijk aansturen van welzijnswerk is lastig. Een onderdeel hiervan is dat het welzijnswerk kampt met lastige problemen en vage doelen. Dit leidt tot ambigue doelstellingen, niet concrete meetmomenten, gebrekkige succesindicatoren en diffuse verantwoordelijkheden. Om toch te komen tot concrete doelstellingen moeten abstracte doelen stapsgewijs geconcretiseerd worden en de beleidscyclus en subsidiecyclus gescheiden worden (zie figuur hierna). Dit maakt het welzijnswerk niet minder vaag, maar maakt het beleid wel beter. Hierdoor ontstaan meer opties voor verantwoording en evaluatie. Wel zal daarbij zorgvuldig een beleidstheorie opgesteld moeten worden. Het liefste worden daarin veronderstelde relaties ondersteund door wetenschappelijke literatuur of evidencebased programma's.

Schematisch ziet de werkwijze er als volgt uit:



In het model zijn de taken van de gemeente rood en de taken van de instelling blauw. Het startpunt voor de zakelijke aansturing zijn de politiek gekozen beoogde maatschappelijke effecten. Deze bepalen de ambtelijke beleidsdoelstellingen, welke de basis vormen voor operationele doelstellingen en indicatoren. Evaluaties dienen te worden uitgevoerd op beleidsniveau (rood) en uitvoeringsniveau (blauw).

Gemeenten hebbende afgelopen decennia op basis van nieuwe inzichten over de scheiding van beleid en uitvoering geïnvesteerd in een meer prestatiegerichte opzet van het subsidiebeleid: de gemeente gaat over het vaststellen van de beoogde maatschappelijke effecten (het Wat), de welzijnsinstellingen over de invulling en uitvoering daarvan (het Hoe). Om hier invulling aan te geven is hard gewerkt aan het SMART formuleren van beleidsdoelstellingen, het vertalen daarvan in concrete producten en diensten, het identificeren en beprijzen van de daarmee gemoeide activiteiten en de bijbehorende verantwoordings- en rapportagemechanismen.

Diverse rekenkameronderzoeken⁵ naar subsidiebeleid leggen problemen bloot in het proces van subsidieverstrekking, en leiden tot de conclusie dat aan de basisvoorwaarden voor een verzakelijkte subsidierelatie, zoals een bruikbaar beleidskader en een heldere opdrachtformulering, veelal niet wordt voldaan. Beleidskaders van gemeenten blijken onvoldoende geschikt als basis voor aansturing van welzijnsorganisaties. De uitwerking van het beleid in de programmabegroting is vaak onoverzichtelijk en de beoogde maatschappelijke effecten worden vaak niet expliciet geformuleerd. De samenhang tussen maatschappelijke effecten en programmadoelen wordt zelden expliciet aangegeven, zodat onduidelijk is hoe een programmadoel bij moet dragen aan een beoogd effect. Overigens valt op dat geen van de geleerde lessen wijst op de zwakke positie van de burger bij het bepalen van de effectiviteit van subsidies. Deze invalshoek is ook bij rekenkameronderzoek een blinde vlek

Verder blijkt het voor gemeenten lastig om de politieke keuzes te operationaliseren en te onderbouwen. Aan de andere kant vinden professionals in het welzijnswerk dat ze over het algemeen te weinig inbreng hebben in de beleidskaders. Uit de onderzoeken komt naar voren dat een duidelijke en expliciete opdracht van gemeenten aan instellingen in veel gevallen ontbreekt. Het blijkt lastig om vast te stellen wat een opdracht moet inhouden. Moeten er afspraken worden gemaakt over de resultaten of de kwaliteit van het werk? Ambtenaren erkennen dat instellingen vaak zelf beter weten wat er moet gebeuren. Instellingen hebben behoefte aan helderheid en eenduidigheid van de kant van de gemeente, maar willen ook voldoende ruimte om als professionele organisaties een eigen afweging te kunnen maken. Bij de invulling van de relatie tussen gemeente en professionele organisatie wordt in de ogen van de rekenkamercommissie de vraag over het hoofd gezien wat de positie van de burger is bij het definiëren van het probleem, het bepalen wat nodig is wat hiervan de effecten zijn.

Gemeenten en instellingen, zo blijkt verder uit onderzoek, denken nogal eens verschillend over de wijze waarop het toezicht verloopt of zou moeten verlopen. Instellingen vinden dat de verantwoording teveel tijd en werk kost en het teveel draait om de kwartaal- en halfjaarcijfers. Van de kant van de gemeente daarentegen leidt met name de behoefte van de politiek om zich een oordeel te vormen over de besteding van de subsidies tot een groeiende vraag om informatie. Ambtenaren willen op alle mogelijke vragen vanuit de politiek voorbereid zijn en vragen instellingen daarom veel meer gegevens dan aanvankelijk afgesproken en dan nodig is om de activiteiten en resultaten te beoordelen. Dit leidt tot irritatie bij de instellingen. Instellingen hebben grip op hun eigen activiteiten, maar niet altijd op resultaten en zeker niet op de beoogde maatschappelijke effecten. Of burgers geïrriteerd zijn door hun onderschoven positie in dit “spel” komt nauwelijks aan de oppervlakte in onderzoek.

⁵ Lessen uit rekenkameronderzoek naar effectiviteit van subsidies in het sociaal domein, bij elkaar gebracht door de Rekenkamer Nijmegen, zijn in een bijlage bij dit rapport opgenomen.

3.2 Waarnemingen bij de huidige praktijk in Apeldoorn

Aan de hand van het hiervoor uitgewerkte conceptueel kader wordt hierna de huidige situatie in Apeldoorn ten aanzien van probleemdefinitie, interventies en evaluatie in het sociaal domein in kaart gebracht. Op basis hiervan kunnen aandachtspunten worden geformuleerd voor het opnieuw inrichten van deze processen als gevolg van de decentralisaties.

3.2.1 Probleemdefinitie

- De betrokkenheid van burgers bij de probleemdefinitie is in het algemeen beperkt. De beleidsmakers en de professionals als hun adviseurs zijn vooralsnog leidend. De raad gaat mee in deze aanpak. Apeldoorn heeft de laatste tijd wel geïnvesteerd in manieren om burgers bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Zo zijn er hoorzittingen, werkbezoeken en inspraakmogelijkheden georganiseerd die burgers de kans geven invloed uit te oefenen bij de beleidsontwikkeling.
- In Apeldoorn vinden op incidentele basis bijeenkomsten plaats waar maatschappelijke organisaties, aanbieders van diensten en producten, burgers en vrijwilligersorganisaties elkaar ontmoeten en informatie over o.a. vraag en aanbod met elkaar uitwisselen. Op welke manier de resultaten van deze bijeenkomsten zijn opgenomen in het gemeentelijk beleid is niet helemaal duidelijk. Analyses van sociale problemen en uitdagingen zijn op een hoog abstractieniveau uitgevoerd. Beleidsdoelstellingen zijn vaak vaag beschreven en gaan meer over resultaten dan maatschappelijke effecten.
- De Wmo-adviesraad is het formele orgaan⁶ dat het college adviseert over diverse aspecten van de inhoud en uitvoering van het Wmo-beleid in Apeldoorn. De Wmo-raad zegt geen spreekbuis te zijn van de burgers, maar wel voor alle burgers op te komen. In het perspectief van de nieuwe Wmo per 1 januari 2015, met een veel breder werkingsgebied dan de oude Wmo, kan de vraag gesteld worden of burgers via een Wmo-adviesraad voldoende in positie zijn gebracht om een rol te spelen bij de ontwikkeling en evaluatie van het beleid op dit terrein.
- Van een volledig zakelijke relatie is in de praktijk meestal geen sprake. Daarvoor zijn gemeente en welzijnsorganisaties teveel afhankelijk van elkaar. Het is dan ook niet verrassend dat ook in Apeldoorn blijkt dat er nauwelijks sprake is van een opdracht van de gemeente aan welzijnsorganisaties. De instellingen zijn geneigd bij het formuleren van hun aanbod eerder vanuit hun praktijkervaring te redeneren dan vanuit het beleidskader van de gemeente. De opdrachtrelatie is met andere woorden wellicht nog wel de theorie, maar zeker niet de praktijk. Het lijkt de rekenkamercommissie goed om de theorie op dit punt op te geven en te accepteren dat inbreng vanuit de praktijk bij het formuleren van de beoogde maatschappelijke effecten en te realiseren resultaten onmisbaar is. Maar deze inbreng hoeft zich niet beperken tot de professionals. De burgers zelf kunnen hier nadrukkelijk bij betrokken worden.

⁶ “Spelregels” van de Wmo-adviesraad zijn vastgelegd in verordening die door de gemeenteraad is vastgesteld.

3.2.2 Interventies

- De betrokkenheid van burgers bij het bepalen van de interventies die nodig zijn om bepaalde maatschappelijke effecten te realiseren is beperkt. De kennis en opvattingen van burgers over 'wat werkt' en 'wat niet werkt', worden onvoldoende benut. Burgers zijn niet betrokken bij de opdrachtverlening aan organisaties in het sociale domein. Instellingen bepalen zelf welke interventies voor bepaalde problemen of behoeften nodig zijn.
- De centrale vraag hierbij is of er sprake is van een zodanig samenspel tussen gemeente als opdrachtgever en de instelling als opdrachtnemer dat de activiteiten die plaatsvinden (de interventies), uiteindelijk leiden tot het door de gemeenteraad gewenst maatschappelijk effect. Wanneer er een directe relatie is tussen de vooraf geformuleerde maatschappelijke effecten, de doelstellingen, de resultaten en de uitgevoerde activiteiten, hebben betrokken partijen hun rol optimaal ingevuld. In dat geval kan ook gesproken worden van effectief beleid. Of dit in Apeldoorn het geval is kan niet worden opgemaakt uit de stukken die de raad van het college ontvangt (o.a. jaarrekening, programmaverantwoording).

3.2.3 Evaluatie en verantwoording

- Burgers zijn nauwelijks betrokken bij het beoordelen van de resultaten en de maatschappelijke effecten.
- Verantwoording van de activiteiten, resultaten en kosten van de gesubsidieerde instellingen vindt plaats via de planning & control cyclus. Indicatoren om de inzet te meten zijn beschikbaar, maar de kanteling vraagt andere indicatoren dan tot nu toe gebruikelijk waren. Indicatoren als aantallen deelnemers, aantallen activiteiten etc. waren tot voor kort voldoende, maar geven in het perspectief van de kanteling te weinig inzicht. De gemeente erkent dat nieuwe indicatoren samen met de professionele organisaties ontwikkeld moeten worden.
- In Apeldoorn worden de maatschappelijke effecten van het welzijnsbeleid in het algemeen en de effecten van de activiteiten van de welzijnsinstellingen in het bijzonder niet gemeten. Hierdoor blijft veelal onbekend of subsidies effectief zijn. Door de gebrekkige wijze waarop subsidies worden geëvalueerd bestaat het risico dat het college beslissingen neemt over bijvoorbeeld voortzetting van een subsidieregeling op basis van niet-onderbouwde informatie over de effectiviteit ervan. Ook bestaat het risico dat het college over de effectiviteit van subsidies niet-onderbouwde informatie aan de raad verstrekt. Het college is in algemene zin verantwoordelijk voor het meten van de maatschappelijke effecten. De raad kan het college hier natuurlijk toe aanzetten. Hier is in Apeldoorn geen sprake van geweest.
- De gemeente Apeldoorn gebruikt diverse instrumenten voor het meten van gerealiseerde resultaten. Ook de landelijke Wmobenchmark wordt daarvoor ingezet. Het gaat bij deze instrumenten vooral om het meten van (afgesproken) resultaten/prestaties, en dus nauwelijks over het meten van maatschappelijke effecten. Daarnaast voeren gesubsidieerde instellingen en leveranciers van producten en diensten zelf periodiek klanttevredenheidsonderzoeken uit, welke eveneens input leveren voor de beoordeling van de geleverde inzet. Maar of deze instrumenten

ook echt de effectiviteit van verrichte activiteiten (bijdrage aan maatschappelijke effecten) meten is de vraag.

- Indien de instelling niet (direct of alleen) verantwoordelijk is voor het bereikte maatschappelijk effect dan zal het college zelf inzicht moeten geven aan de raad over de resultaten en de bereikte maatschappelijke effecten. De gemeente betreft in de regel bij het in kaart brengen van effecten en het leggen van relaties tussen door de gemeente gefinancierde activiteiten en effecten de aanbieders van producten en diensten. De inbreng van burgers hierbij is te verwaarlozen. Hun inbreng, als die er al is, zal door de professionele instellingen worden verwoord.
- De rekenkamercommissie constateert dat noch de gemeente noch de professionele instellingen goed zicht hebben op de bijdrage die de activiteiten van deze instellingen leveren aan het behalen van de doelstellingen van de gemeente en het bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten. De instellingen hebben in het maximale geval grip op hun eigen resultaten, maar meestal niet op de beoogde maatschappelijke effecten. Of die effecten worden behaald wordt ook bepaald door factoren die de instellingen niet in de hand hebben. Het feit dat ook vele andere (professionele) organisaties (zoals scholen, politie, GGD, sportverenigingen, maar ook ouders) actief zijn in de wijken draagt sterk bij aan deze complexiteit, omdat gerealiseerde maatschappelijke effecten daarmee niet exclusief toegewezen kunnen worden één actor. Daarbij komt dat effecten pas na een aantal jaren zullen optreden, terwijl afgesproken activiteiten en resultaten in principe betrekking hebben op één subsidiejaar. Een complicerende factor is dat veel van de activiteiten van welzijnsinstellingen een preventief karakter hebben waarvan de effecten, als dat al mogelijk is, pas op termijn zijn vast te stellen.
- De raad heeft geen prestatie-indicatoren vastgesteld op basis waarvan de raad door middel van concrete inhoudelijke en financiële verantwoordingsinformatie kan gaan monitoren of gewenste maatschappelijke effecten worden gerealiseerd. De raad heeft om die reden ook geen afspraken gemaakt over de wijze waarop hierover gerapporteerd gaat worden binnen de P&C-cyclus en daarbuiten. Overigens wordt deze situatie in bijna elke gemeente aangetroffen.
- De raad heeft met het college geen afspraken gemaakt over evaluaties/doorlichtingen/visitaties/hoorzittingen met belanghebbenden, in het bijzonder burgers.

Belangrijke constatering:

- Over de rol van de burger bij de kaderstelling (beleid), de specificatie van het aanbod (interventies) en de controle (evaluatie en verantwoording van besteding gemeentelijke middelen) zijn geen afspraken gemaakt. Niet tussen raad en college en niet tussen college en instellingen.

4. Analyse voornemens gemeente voor nieuwe arrangementen

4.1 Inleiding

In de ogen van de rekenkamercommissie dient als gevolg van de kanteling en de decentralisatie van taken de burger een meer nadrukkelijke rol te krijgen bij het formuleren van de beleidsdoelen (in termen van het conceptueel kader: de probleemdefinitie), de opdrachtverlening aan professionele instellingen (de interventies) en bij de vaststelling of de interventies hebben geleid tot de gewenste maatschappelijke effecten (evaluatie en verantwoording). Dit vormt voor gemeenten de grootste uitdaging de komende tijd.

De gemeente Apeldoorn is bezig nieuwe arrangementen te ontwikkelen voor de sturing van de taken ondersteuning en algemene welzijnsvoorzieningen. De taak ondersteuning is een nieuwe taak van de gemeente die per 1 januari 2015 gedecentraliseerd wordt van de AWBZ naar de Wmo. De sturing van de bestaande taak algemene welzijnsvoorzieningen wordt aangepast op initiatief van de gemeenteraad van Apeldoorn. Dit heeft alles te maken met de eerder beschreven kanteling.

In de Wmo wordt onderscheid gemaakt tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Algemene voorzieningen kenmerken zich doordat zij in beginsel vrij toegankelijk zijn. Dat wil zeggen zonder dat eerst een diepgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers hoeft plaats te vinden. Het is ook mogelijk dat iemand die een aanvraag voor een maatwerkvoorziening doet, nadat zijn behoefte aan ondersteuning is onderzocht, naar een algemene voorziening wordt verwezen. Een algemene voorziening kan bestaan uit diensten, activiteiten of zaken die toegankelijk zijn voor specifieke groepen of voor de gehele bevolking. Aan de toelating tot een algemene voorziening gaat géén beschikking van de gemeente vooraf, terwijl dat bij een maatwerkvoorziening nadrukkelijk wel het geval is.

4.2 Algemene welzijnsvoorzieningen

- In januari 2014 heeft het college de Uitvoeringsnota voor het brede welzijnsbeleid vastgesteld. Deze nota is een uitwerking van de Visienota welzijn en zorg, vrijwilligerswerk en mantelzorg die op 18 oktober 2013 door de gemeenteraad is vastgesteld. In de uitvoeringsnota is o.a. uitgewerkt hoe de activiteiten van professionele welzijnsinstellingen kunnen worden beoordeeld in termen van resultaten en maatschappelijke effecten. Deze nota is er gekomen op verzoek van de gemeenteraad. De nota heeft een horizon van één jaar, omdat verondersteld wordt dat het landschap in het sociaal domein er per 1 januari 2015 heel anders uit zal zien. De nieuwe Wmo-wet zal naar verwachting de vormgeving van de subsidieregelingen voor algemene voorzieningen aanzienlijk veranderen. De opdrachten in uitvoeringsnota zullen op basis daarvan vernieuwd worden.
- De Uitvoeringsnota wordt 2014 aangemerkt als een belangrijk jaar voor het brede welzijnsdomein. De verantwoording zal in 2014 centraal staan. Dit zal niet meteen vlekkeloos en perfect verlopen is de verwachting, maar een begin is er gemaakt met het sturen op maatschappelijk effect waarbij de gemeente als opdrachtgever ruimte blijft bieden aan de

opdrachtnemers. In 2015 zal de gemeente voor een nieuwe uitdaging gesteld staan als het gaat om het toepassen van een subsidieregeling voor algemene voorzieningen binnen de kaders van de nieuwe Wmo. De verwachting is dat daarbij geoogst kan worden wat in 2014 via de Uitvoeringsnota gezaaid is. De nieuwe subsidieregeling zal in de zomer van 2014 door de raad worden behandeld.

- De gemeente Apeldoorn kiest ervoor voor algemene voorzieningen het subsidie instrument te hanteren. De subsidiering van algemene voorzieningen is aanvullend op datgene wat al in de samenleving gebeurt. De nieuwe manier van werken vraagt deels ook om vernieuwende aanbieders. Dat kunnen ook kleinere en nieuwe initiatieven zijn. Ook is het van belang om in de wijken een breed palet van algemene voorzieningen te realiseren. Alleen dan kan de instroom / toestroom van (duurdere)maatwerkvoorzieningen worden voorkomen. Daarom wordt voorgesteld om niet alleen de bestaande, huidige aanbieders uit het welzijnsveld te subsidiëren, maar om ook kansen te geven aan nieuwe lokale en regionale aanbieders en aanbieders die uit een andere sector komen. In de subsidieregeling voor algemene voorzieningen in het kader van de Wmo of Jeugdwet wordt als voorwaarde gesteld dat alleen wijkgerichte samenwerkingsverbanden met een breed aanbod en meerdere aanbieders subsidie kunnen ontvangen.
- In april 2013 is gestart met twee pilots waarbij het werken volgens Welzijn Nieuwe stijl in wijkgerichte welzijnsteams⁷ centraal staan. Vele aspecten van het nieuwe welzijn worden in deze teams met elkaar geoefend en doorontwikkeld. Integraal werken, het kennen van de wijk, de verbinding met en tussen vrijwilligers, buurtbewoners, professionals en ontmoetingsplekken, ruimte nemen als professional en zelfreflectie spelen hierbij een belangrijke rol. De komst van de sociale wijkteams loopt aan deze ontwikkeling parallel. Op 23 januari 2014 zijn de resultaten van de evaluatie van de twee pilots welzijnsteams gepresenteerd in een raadsbijeenkomst. De analyse hierna is gebaseerd op de Uitvoeringsnota.
- Landelijk wordt in veel gemeenten geëxperimenteerd met "sociale wijkteams" als belangrijk middel om de gewenste dwarsverbanden tussen (jeugd)zorg, welzijn en activering te realiseren en om de dienstverlening aan kwetsbare burgers te innoveren. Ook Apeldoorn ziet in de vorming van sociale wijkteams een belangrijke kans om de dienstverlening aan burgers efficiënter en effectiever vorm te geven⁸. In de nieuwe context van gedecentraliseerde bevoegdheden en budgetten vormt het inrichten van sociale wijkteams ook een logische stap in de doorontwikkeling van reeds ingezet beleid, zoals de kanteling.
- Vooruitlopend op de ontwikkeling vanaf 2015 wil Apeldoorn op korte termijn komen tot de realisatie van een tweetal sociale wijkteams als eerste aanzet om werkende weg uit te vinden hoe de diensten op het gebied van participatie, zorg en jeugd efficiënt en integraal kunnen worden aangeboden. Een sociaal wijkteam is een netwerk van professionals binnen het sociaal

⁷ Partijen: MD Veluwe, Wisselwerk, Don Bosco, MEE Veluwe en De Kap.

⁸ Nota ontwikkeling sociale wijkteams in Apeldoorn (januari 2014).

domein. Kenmerkend voor de werkwijze van het team is dat het vraaggestuurd werkt, de vraag kan verhelderen en gericht is op het bereiken van duurzame oplossingen. De vragen worden integraal over meerdere leefdomeinen en met oog voor- en in gesprek met het 'gezinssysteem' (één huishouden, één plan van aanpak) opgepakt: het is een ontschotte aanpak. Dit wordt bevorderd doordat de medewerkers van het sociaal wijkteam afkomstig zijn van verschillende instellingen op het gebied van welzijn, zorg, participatie en inkomen.

- Het sociaal wijkteam is bij uitstek de plaats van waaruit de professionals met regelmaat snel kunnen schakelen en samen met de cliënten kunnen zoeken naar oplossingen. Het devies is normaliseren en niet problematiseren. Uitgangspunt is bovendien dat de hulpvrager in principe zelf de regie over zijn eigen leven blijft houden. "Zorgen dat" in plaats van "zorgen voor". Kijken naar mogelijkheden, en niet alleen naar beperkingen. Mensen van alle leeftijden kunnen met hun problemen bij het sociaal wijkteam terecht. Het sociaal wijkteam is laagdrempelig, gaat zelf actief op signalen over inwoners af, maar inwoners kunnen ook zelf bij het sociaal wijkteam aankloppen. Een sociaal wijkteam is zichtbaar in de wijk aanwezig, maar is geen nieuw "kantoor". Gesprekken (door een leden van de sociale wijkteams) vinden in beginsel plaats in bestaande voorzieningen in de wijk en bij mensen thuis aan de "keukentafel".⁹
- Het sociaal wijkteam maakt bij het plan van aanpak maximaal gebruik van de eigen mogelijkheden en het netwerk van de cliënt en zorgt dat aanvullende professionele hulp geboden wordt wanneer dat nodig is. Wanneer slechts kortdurend professionele ondersteuning nodig is (1^e lijn in Apeldoorns jargon) dan kan het sociaal wijkteam die hulp in veel gevallen zelf bieden of als het nodig is inkopen. Als het gaat om complexe meervoudige problemen dan functioneert één van de teamleden als casemanager voor het huishouden of zet een casemanager in uit de kring rondom het sociaal wijkteam. Wanneer de casemanager ziet dat er specialistische hulp nodig is, zorgt hij ervoor dat expertise beschikbaar komt. Het sociaal team heeft daarvoor toegang tot een pool van experts. Het kan ook betekenen dat een gespecialiseerde hulpverlener de zorg overneemt (de 2^e lijn). De casemanager blijft dan op de achtergrond aanwezig en houdt de vinger aan de pols. De regisseur is er op gericht dat het huishouden zo snel mogelijk weer op eigen kracht en zo mogelijk met steun vanuit de omgeving verder kan en zal ook zelf weer afscheid nemen. De casemanager van het sociaal wijkteam maakt samen met de cliënt en zijn omgeving, of met het huishouden, een plan van aanpak/arrangement. Hoe dit precies gaat verlopen moet nog bedacht worden. Niet via een aanpak vanaf de tekentafel maar via experimenten.
- Een belangrijke les die al getrokken kan worden uit de ervaringen met sociale wijkteams in het land is dat het kantelen van houding en gedrag van de professionals in de richting van een

⁹ Evaluatie van een eerste serie keukentafelgesprekken wijst uit dat gesprekken over behoeften van cliënten inderdaad het beste thuis, in vertrouwde omgeving gevoerd kunnen worden, de gesprekken veel tijd kosten en zorgvuldig moeten voorbereid en het van groot belang is de verwachtingen vooraf te managen. De gesprekken bleken, in dit stadium waarin nog zoveel onzeker is over de hulpmogelijkheden, eigenlijk te vroeg te komen (Evaluatieverslag gemeente Apeldoorn, januari 2014).

integrale vraaggerichte benadering een grote opgave is. Het vergt met name voor de professionals met een hulpverleningsachtergrond een omschakeling om breder te kijken dan het eigen specialisme en "op de handen te zitten" om de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt niet te blokkeren.

- Overigens moet worden opgemerkt dat grootschalige effectevaluaties van sociale wijkteams nog niet zijn uitgevoerd. Daarvoor is het nog te vroeg. Een ideaal aanpak is nog niet voorhanden. Er zal lokaal nog veel geëxperimenteerd moeten worden om uiteindelijk effectieve wijkteams operationeel te hebben. Maar de onderzoeken die zijn uitgevoerd (o.a. procesevaluaties, maatschappelijke kosten baten analyses) stemmen optimistisch. Uit diverse onderzoeken¹⁰ blijkt dat er zowel organisatorische als sociale voordelen worden ervaren door wijkgericht te werken. Het gaat dan om een betere uitwisseling tussen professionals, kortere lijnen en betere doorverwijzing, groeiend vertrouwen van buurtbewoners en vormen van coproductie. Het onderzoek geeft ook aan dat sociale wijkteams mogelijkheden bieden voor burgerparticipatie en ontmoeting en directe betrokkenheid van bewoners.

4.3 Ondersteuning

- Eind november 2013 is de nota Contouren regionale inkoop sociaal domein 2015 verschenen. In deze nota worden de mogelijkheden tot regionale samenwerking rond inkoop nader verkend en uitgewerkt. De eerste stap om te kunnen komen tot regionale samenwerking bij de inkoop is het gezamenlijk besluiten tot één eenduidig inkoopmodel. Nadat de besluitvorming over het te hanteren inkoopmodel is afgerond moeten de subsidiering / inkoop en contractbeheer ook nog daadwerkelijk worden georganiseerd. Daarover gaat de nota niet. De contourennota is in brede kring besproken. De nota vormt de basis voor de op te stellen raamovereenkomst. Het is niet de bedoeling dat de contourennota ter informatie aan de raad wordt voorgelegd.
- De regionale inkoop in het sociaal domein is begrensd. Elke gemeente maakt haar eigen beleidskeuzes, stelt haar eigen prioriteiten en kan haar eigenheid bewaren. De politieke kleur van de gemeenteraden is verschillend, dat leidt tot verschillende opvattingen over de inrichting van het sociale domein. In de ene gemeente wordt gewerkt met Sociale Teams, in een andere gemeente met Multi-Disciplinaire Teams, de ene gemeente stuurt zelf nadrukkelijk op het gemeentelijk welzijnswerk, de andere gemeente legt die sturing bij wijkteams. De toegang naar algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen kan per gemeente heel verschillend worden georganiseerd. In het voorgestelde inkoopmodel blijven deze opties open staan.
- Een maatwerkvoorziening kenmerkt zich door een op maat van de persoon gesneden en afgestemd geheel van maatregelen. Daarbij kan het gaan om vormen van hulp die beschikbaar zijn ter ondersteuning van verschillende cliënten, maar ook om op maat voor iemand bedachte oplossingen. Anders gezegd: het kan gaan om het gebruik van activiteiten of zaken die in groepsverband worden aangeboden (een groepstraining / dagopvang / vervoer), het kan gaan om gestandaardiseerd aanbod maar ook bijvoorbeeld individuele jobcoaching, een-op-een

¹⁰ O.a. Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2012) en Verwey Jonker instituut (2013).

begeleiding in de thuissituatie of een op maat gesneden begeleidingstraject naar betaald werk. Om gebruik te kunnen maken van een maatwerkvoorziening is altijd een beschikking van de gemeente nodig. Daaraan vooraf gaat een diagnose/indicatie stelling door een professional (b.v. in de vorm van een zogenaamd keukentafelgesprek).

- De gemeenten in een regio hebben deels met dezelfde partners te maken. Aanbieders die bovendien vaak regionaal werken. Er zijn maar weinig aanbieders die lokaal, binnen één gemeente werkzaam zijn. De sociale werkplaats, de provinciale jeugdzorg, de instellingen voor gehandicaptenzorg en GGZ-instellingen, re-integratiebedrijven, het zijn overwegend grote, regionaal of zelfs bovenregionaal opererende aanbieders. Voor deze aanbieders is het van groot belang dat de gemeenten samen optrekken in de subsidiering en inkoop en daarbij op hoofdlijnen dezelfde randvoorwaarden hanteren.
- De gemeente Apeldoorn kiest nadrukkelijk voor het model van samenwerking in plaats van concurrentie tussen aanbieders. Dit betekent dat er voor de (nieuwe) Wmo-taken sprake zal zijn van subsidiering en/of een bestuurlijke aanbesteding. Deze keuze past bij het concept van de nieuwe overheid die partnership sluit met aanbieders en samen vernieuwing tot stand brengt waarin een bundeling plaatsvindt van de expertise van verschillende partners en waarin ketensamenwerking vooropstaat. Door goede afspraken wordt een gunstige prijs/kwaliteitsverhouding bereikt. De cliënt en de kwaliteit van het inhoudelijke aanbod staan centraal. Hoe precies is niet meteen duidelijk.
- Apeldoorn is van plan voor wat betreft de maatwerkvoorzieningen te starten met de huidige, lokale en regionale partners van de gemeenten. Het doel is om optimaal gebruik te maken van en in te spelen op de bestaande lokale en regionale zorgstructuur en het partnership met de huidige aanbieders te versterken. Dat is ook van groot belang voor het waarborgen van de gewenste zorgcontinuïteit voor de huidige cliënten. Daarom wordt voorgesteld te kiezen voor het instrument van een bestuurlijke aanbesteding. Pas nadat met de lokale en regionale partners een contract is gesloten, kunnen andere aanbieders aansluiten. Het is wenselijk dat deze nieuwe aanbieders op ieder willekeurig moment kunnen aanhaken. In combinatie met de eigen keuze van cliënten geeft dit een prikkel voor innovatie door aanbieders. Men heeft de mogelijkheid om zich met kwaliteit en de wijze waarop de begeleiding vormgegeven wordt te onderscheiden. Kortom, er vindt in de dagelijkse praktijk, op basis van de eigen keuze van cliënten, concurrentie plaats op kwaliteit en samenwerking. Het continue aanhaken van nieuwe aanbieders na afloop van de aanbestedingsprocedure is alleen mogelijk bij het instrument bestuurlijk aanbesteden.
- In een procedure voor bestuurlijk aanbesteden is het mogelijk om met aanbieders een raamovereenkomst te sluiten zonder verplichte afname. Dat betekent dat bindende afspraken worden gemaakt over kwaliteit en prijs, zonder dat er sprake is van een omzetgarantie. Dit versterkt verder de mogelijkheden voor cliënten om zelf te kunnen kiezen voor de door hen gewenste aanbieder. De gemeente maakt met de cliënt (in samenspraak met of gemandateerd aan een regisseur) een ondersteuningsplan en neemt een beslissing over dit ondersteuningsplan en het prijskaartje dat daar aan hangt. De cliënt heeft in principe vrije

keuze voor een aanbieder, mits deze aanbieder deelneemt aan de afgesloten raamovereenkomst.

- De bedoeling is dat de concept raamovereenkomst mei 2014 gereed is. De raamovereenkomst kan worden beschouwd als het bestek op basis waarvan marktpartijen zullen worden uitgenodigd om een aanbod te doen en de gemeenten vervolgens diensten gaat inkopen of subsidiëren. Deze overeenkomst zal niet aan de raad worden voorgelegd (niet ter informatie en niet ter goedkeuring). In de raamovereenkomst zal nadrukkelijk de positie van de burger/klant bij de probleemdefinitie, keuze van interventie en het meten van effecten aan de orde komen. Op welke manier is nu nog niet duidelijk. In de eerder genoemde contourennota is daarover niets opgenomen.
- Het is de bedoeling begin november 2014 de contracten met marktpartijen af te sluiten. Hierin zullen afspraken zijn opgenomen over de positie van burgers/klanten. Eind november 2014 wordt de raad geïnformeerd over de contracten.
- In het wetsvoorstel maatschappelijke ondersteuning 2015 is opgenomen dat er een landelijke kwaliteitsstandaard komt en een landelijk cliëntervaringsonderzoek. Gemeenten zijn integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van de ondersteuning, maar de aanbieder heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de geleverde voorzieningen. Aanbieders moeten ondersteuning bieden van 'goede kwaliteit'. In het wetsvoorstel (in art 3.1 lid 2) wordt deze kwaliteitseis als volgt geconcretiseerd: De aanbieder moet er voor zorgen dat de voorziening veilig, doelmatig en doeltreffend wordt verleend. Een (voorgenomen) werkwijze is doelmatig als de inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten. Met de eis dat de voorziening cliëntgericht moet worden verleend, wordt tot uitdrukking gebracht dat bij het leveren van de voorziening rekening moet worden gehouden met de preferenties van de cliënt. In de wet is bepaald dat de voorziening moet zijn afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt. Daarbij moet worden gedacht aan hulp of diensten op het terrein van zorg, jeugdzorg, onderwijs, welzijn, en werk en inkomen. Een belangrijke verantwoordelijkheid van de aanbieder is dat de ondersteuning wordt verleend in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard. In toenemende mate worden kwaliteitsstandaarden ontwikkeld voor allerlei soorten hulpverlening. Indien een kwaliteitsstandaard bestaat, moet de ondersteuning (algemene voorziening en maatwerkvoorziening) in beginsel volgens die standaard worden verleend en moeten afwijkingen die de hulpverlener nodig acht, kunnen worden gemotiveerd en uitgelegd.
- De regering vindt het van belang dat er nieuwe landelijke kwaliteitsstandaarden (gebaseerd op de hierboven omschreven criteria) worden ontwikkeld voor de maatschappelijke ondersteuning, die als minimumnorm zullen gelden. Uitgangspunt voor de regering is dat gemeenten de verantwoordelijkheid zullen oppakken om in overleg met de organisaties van cliënten en aanbieders gezamenlijk voor (bepaalde vormen van) maatschappelijke ondersteuning kwaliteitsstandaarden te ontwikkelen. Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten zal

daarbij een belangrijke rol kunnen spelen.

- Naast de nog te ontwikkelen landelijke kwaliteitsstandaarden verplicht het wetsvoorstel gemeenten lokaal kwaliteitsbeleid te ontwikkelen dat zich uitstrekt over de volle breedte van de Wmo. Bij het stellen van eisen aan de kwaliteit van voorzieningen en de deskundigheid van beroepskrachten zullen gemeenten kunnen steunen op te ontwikkelen landelijke kwaliteitsstandaarden voor aanbieders en deze uitwerken en aanvullen met lokale kwaliteitseisen.
- Het wetsvoorstel verplicht gemeenten om jaarlijks middels een cliëntervaringsonderzoek te onderzoeken hoe cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren hebben. Bij een cliëntervaringsonderzoek wordt onderzocht wat de ervaringen zijn van de cliënten met de geboden ondersteuning en welk effect ze ervan hebben ondervonden wat betreft de verbetering van hun zelfredzaamheid of participatie en de wijze waarop zij zich kunnen handhaven in de samenleving. Op deze wijze worden zowel de vraag naar de resultaten van de maatschappelijke ondersteuning als de vraag naar de beleving ervan door cliënten in één onderzoek geïntegreerd. Door in een ministeriele regeling eisen te formuleren inzake de methodiek en de reikwijdte van dit ervaringsonderzoek wordt bewerkstelligd dat de uitkomsten van de ervaringsonderzoeken van de verschillende gemeenten onderling vergelijkbaar zullen zijn. Op deze wijze wordt nader invulling gegeven aan de lokale verantwoording over de uitkomsten van het beleid van het college aan de gemeenteraad.
- Met het vaststellen van de nota Begeleiding (2012) heeft de gemeenteraad gekozen voor een licht kwaliteitsregime. Dit houdt in kwaliteitseisen en verantwoording op hoofdlijnen voor aanbieders. Voorbeelden hiervan zijn het opnemen van eisen over transparantie en het nemen van steekproeven. In de nota is aangegeven dat de gemeente monitoring op kwaliteit zonodig organiseert in aansluiting/ in aanvulling op de landelijke maatregelen en daarbij gebruik maakt van de inzet van deskundigen.

4.4 Een aantal constateringingen aan de hand van het conceptueel kader

De rekenkamercommissie beoogt vanuit het conceptueel kader van het onderzoek feedback te geven op de voornemens van de gemeente. De aanbevelingen van de rekenkamercommissie kunnen worden meegenomen door de raad bij de bespreking van de voorstellen voor inrichting van de nieuwe arrangementen met professionele organisaties die in opdracht van de gemeente diensten gaan verlenen op het terrein van ondersteuning en algemene welzijnsvoorzieningen.

4.4.1 Probleemdefinitie

- Over de rol van de burger bij de probleemdefinitie is in zowel de Uitvoeringsnota (algemene welzijnsvoorzieningen) als de Contourennota (ondersteuning) niets expliciets opgenomen. De burger wordt uiteraard op een aantal plaatsen genoemd, maar onduidelijk is hoe hij betrokken zal worden bij de probleemdefinitie die ten grondslag zal liggen aan de aanbesteding of subsidiëring van activiteiten van professionele instellingen.

- In elke gemeente worden “keukentafelgesprekken” gevoerd. Zo ook in Apeldoorn. Het hoe en waarom van het ‘keukentafelgesprek’ is op dit moment nog niet helder ingekaderd en geëxpliceerd. Veelal is het de bedoeling dat via dat keukentafelgesprek in kaart wordt gebracht wat iemand nodig heeft en wat hij of zijn zelf kan doen. Maar wie voert die gesprekken, en waar? Aan de keukentafel bij de mensen thuis, of aan eentje die in het buurthuis of wijkcentrum staat? En als dat laatste het geval is, bereik je dan wel de mensen die hulp nodig hebben? Ook in Apeldoorn is het vinden van een “ideale” voor de keukentafelgesprekken een zoekproces.

4.4.2 Interventies

- In de Uitvoeringsnota staat dat het college toe wil naar een dekkend netwerk van diverse professionals die in nauwe verbinding met de overige (netwerk)organisaties en de sociale basisinfrastructuur actief zijn in een stadsdeel. Nadruk ligt op de aansluiting op (kwetsbare) bewoners, (potentiële) vrijwilligers en de ontmoetingsplekken. De welzijnsprofessionals vormen een netwerk van professionals die zich per stadsdeel richten op het vormgeven en in stand houden van algemene voorzieningen. Preventief werken is hun kernopgave om waar mogelijk duurdere vormen van zorg en ondersteuning te voorkomen.
- De Uitvoeringsnota bevat drie expliciete opdrachten. Twee zijn gericht op vrijwilligers en mantelzorg, de derde richt zich op de professionals in zorg en welzijn. De opdracht aan hen luidt: vorm een integraal dekkend netwerk in de wijken in aansluiting op het CJG en de in te richten sociale wijkteams (starten voorjaar 2014), bied waar nodig en mogelijk tijdige en passende kortdurende ondersteuning op het gebied van enkelvoudige en meervoudige hulpvragen, groepsgewijze ondersteuning en preventieve ondersteuning.
- De gemeente Apeldoorn kiest er voor de maatwerkvoorzieningen in te kopen middels concrete persoonsgebonden ondersteuningsplannen. Dit geeft helder en duidelijk invulling aan het principe dat ‘de cliënt centraal staat’ en geeft vrijheid aan aanbieders voor de invulling van het ondersteuningsplan. Tegelijkertijd dwingt deze aanpak aanbieders tot onderlinge samenwerking voor de realisatie van integrale ondersteuningsplannen. De gemeente streeft voor elke cliënt naar een ondersteuningsplan, dat bestaat uit meerdere bouwstenen. Het ondersteuningsplan wordt als één integrale dienst ingekocht. De zorgcoördinatie / casemanagement op het ondersteuningsplannen wordt door de gemeente zelf uitgevoerd of wordt als onderdeel van het individuele ondersteuningsplan ingekocht. De gemeente sluit een raamovereenkomst die ‘gevuld’ wordt met ondersteuningsplannen. Er worden geen afspraken gemaakt over interventies, diensten en producten, maar afspraken over integrale ondersteuningsplannen. Deze ondersteuningsplannen kunnen zich over meerdere levensdomeinen uitstrekken en meerdere aanbieders kunnen producten en diensten leveren. Een ondersteuningsplan heeft ‘een kop en een staart’, in het ondersteuningsplan zijn evaluatiemomenten opgenomen en een verwachte einddatum voor de ondersteuning en/of daarna nog monitoring gewenst zal zijn. Met de aanbieder worden afspraken gemaakt over de verwachte prestaties en resultaten op cliëntniveau.
- In het kader van de inrichting van het werkproces en de toegang moet iedere gemeente een keuze maken of de gemeente de ondersteuningsplannen zélf maakt, of dat ook deze

dienstverlening wordt ingekocht. bijvoorbeeld in de vorm van een product 'zorgcoördinatie' of 'casemanagement' of 'cliëntregie'. Deze dienstverlening kan worden ingekocht bij de aanbieders, maar bijvoorbeeld ook bij het ClZ worden ingekocht of belegd worden bij de sociale wijkteams. Binnen dit inkoopmodel kunnen meerdere keuzes door gemeenten worden gemaakt. Apeldoorn kiest er vooralsnog voor deze dienstverlening (zorgcoördinatie, casemanagement) niet zelf uit te voeren maar in te kopen.

- De rekenkamercommissie vraagt zich af of de cliënt zelf betrokken is bij het opstellen en bijstellen van zijn ondersteuningsplan? De rekenkamercommissie acht de volgende vragen relevant:
 - ervaart de cliënt zelf eigeninbreng en sturing?
 - is de cliënt eigenaar van zijn eigen ondersteuningsplan?
 - hoe wordt er voor gezorgd dat de afspraken in het plan worden nagekomen?
 - krijgt de cliënt hulp bij het formuleren van zijn wensen?
 - hoe gaat het bij verschil van inzicht, wat is er geregeld rond bezwaar en beroep?

4.4.3 Evaluatie en verantwoording

- In de MPB 2014-2017 is het gewenst maatschappelijk effect van activiteiten op het terrein van welzijn en zorg geformuleerd. Dit luidt: burgers nemen zo lang mogelijk zelfstandig, volwaardig en met een aanvaardbare kwaliteit en gezondheid deel aan de samenleving. De rekenkamercommissie stelt vast dat het maatschappelijk effect op deze wijze geformuleerd weinig tot geen houvast biedt bij het beoordelen of de gemeentelijke middelen besteed worden aan de juiste activiteiten.
- Als hoofddoel is geformuleerd (in de visienota Welzijn): de Apeldoornse inwoner in staat stellen verantwoordelijkheid te nemen voor zichzelf, zijn naaste omgeving en mede-inwoners. De rekenkamercommissie stelt vast dat het hoofddoel niet SMART is geformuleerd. Het geformuleerd hoofddoel maakt nagenoeg onmogelijk om de effectiviteit van het welzijnsbeleid vast te stellen.
- Het hoofddoel is vertaald in een aantal subdoelen:
 - Er wordt een dekkend signalerings-, ondersteunings-, en toeleidingsnetwerk per stadsdeel gevormd.
 - Er wordt een stedelijk knooppunt met dienstverlening ten behoeve van matching en ondersteuning van vrijwilligers(organisaties) doorontwikkeld.
 - Er wordt een stedelijk knooppunt ten behoeve van mantelzorgondersteuning doorontwikkeld.

Van de subdoelen kan worden gezegd dat deze in zekere zin meetbaar zijn. De raad kan vaststellen of op enig moment in elk stadsdeel een netwerk voor signalering, ondersteuning en

toeleiding is gerealiseerd. Het feit dat dit netwerk er is zegt nog niets over de vraag of het gewenste maatschappelijke effect is gerealiseerd.

- In de Uitvoeringsnota is te lezen dat de gemeente Apeldoorn wil gaan sturen op maatschappelijke effecten. Hiermee wordt bedoeld dat:
 - subsidies nadrukkelijker en gericht worden ingezet om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren;
 - er wordt gestuurd op effecten in plaats van uitvoeringsprestaties en activiteiten van subsidieontvangers;
 - er wordt samen gewerkt vanuit vertrouwen en dat maatschappelijke partners ruimte krijgen om vanuit eigen inzicht en professionaliteit te kunnen werken;
 - er een duidelijke rolverdeling bestaat: de gemeente gaat over het 'wat' en partners over het 'hoe';
 - de regels minder en de administratieve lasten verlaagd worden door een andere manier van verantwoorden.
- De rekenkamercommissie stelt vast dat deze andere manier van werken in de Uitvoeringsnota althans niet is uitgewerkt. Wat deze manier van werken betekent voor de positie en inbreng van burgers is onduidelijk.
- In de Uitvoeringsnota is een tabel opgenomen waarin de wijze van verantwoording met betrekking tot welzijn en zorg wordt uitgelegd. Deze tabel is als bijlage bij dit rapport opgenomen.
- De welzijnsnetwerken leveren per stadsdeel in gezamenlijkheid de gegevens aan. In de Uitvoeringsnota wordt de verwachting uitgesproken dat de rapportages op deze manier een beeld geven van de situatie in het stadsdeel, van de mate waarin wordt bijgedragen aan het gewenste maatschappelijke effect. De rapportages bieden mogelijke aandachtspunten voor de toekomstige inzet en focus van de welzijnsprofessionals. Over de rol van burgers bij de totstandkoming van de rapportages wordt niets gezegd.
- Het jaar 2014 staat in het teken van het (ontwikkelen en uitvoeren van een) klanttevredenheidsonderzoek naar de kortdurende ondersteuning die geboden wordt. De uitvoerende organisaties krijgen de ruimte om dit vorm te geven. De Wmo-adviesraad zal hierbij betrokken worden.
- De Uitvoeringsnota stelt dat welzijnsprofessionals een belangrijke rol spelen bij het bieden van groepsgewijze ondersteuning. Het jaar 2014 zal er geëxperimenteerd worden met een vertelsessie gefocust op één ontmoetingsplek. Door middel van een bijeenkomst van buurtbewoners, gebruikers, vrijwilligers, professionals, samenwerkingspartners en ambtenaren wordt met elkaar gedeeld wat er goed gaat en welke verbeterpunten er liggen. Dit biedt inzicht in de mate waarin er bijgedragen wordt aan het gewenste maatschappelijke effect en biedt

mogelijke aandachtspunten voor de toekomstige inzet en focus van de welzijnsprofessional bij de ontmoetingsplek.

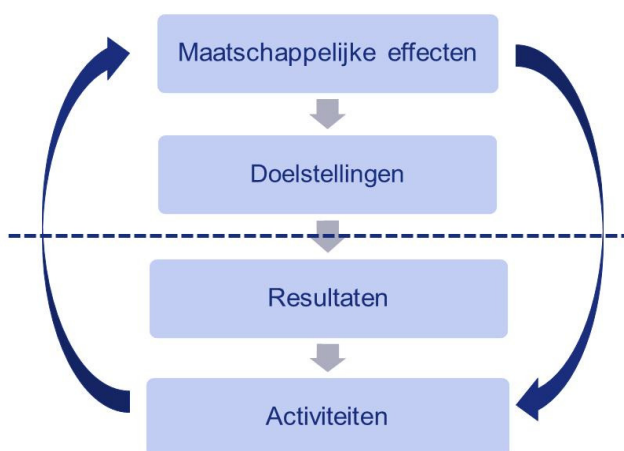
- De Uitvoeringsnota stelt dat de winst van preventieve activiteiten moeilijk is te meten. Toch kan aan de hand van een doelenboom wel plausibel gemaakt worden waarom een activiteit in een grote mate van waarschijnlijkheid zal bijdragen aan het gewenste maatschappelijke effect.
- In de nota Visie op welzijn en zorg (2013) wordt gesteld dat het meten van de effecten van welzijn moeilijk is. Zo is het bijvoorbeeld vaak moeilijk om de samenhang tussen middel en effect aan te tonen. Als er sprake is van meervoudige ondersteuning wordt dit nog lastiger. Tegelijkertijd wordt gesteld dat meten belangrijk is. De gemeente wil inzicht in de effecten van de inspanningen van bijvoorbeeld gesubsidieerde instellingen op het welzijn van burgers.
- Het inzetten van nieuwe instrumenten betekent dat de verslaglegging van bijvoorbeeld gesubsidieerde instellingen in de toekomst inhoudelijk zwaarder wordt. Naast tellen zal er meer verteld moeten worden. Ook deze beweging is in Apeldoorn al voorzichtig ingezet.
- De rol van de raad in dit nieuwe spel vraagt om nadere duiding. Uitgangspunt daarbij is dat de raad meer inzicht wil hebben in de opbrengsten van de miljoenen euro's subsidie die jaarlijks in het sociale domein worden uitgegeven. De raad dient zich hierbij te realiseren dat het doen van onderzoek naar de effectiviteit van activiteiten in het sociale domein complex, doch mogelijk is, maar dat daarvoor wel budgetten beschikbaar moeten zijn.

BIJLAGE 1

Gehanteerde definities

Het rekenkameronderzoek gaat over de effectiviteit van de activiteiten die door gesubsidieerde instellingen of andere aanbieders worden verricht. Omdat er nogal eens verwarring ontstaat over de term effectiviteit, stelt de rekenkamercommissie hiervoor een definitie vast die zij in dit onderzoek zal hanteren. Onder effectiviteit verstaat de rekenkamercommissie in dit onderzoek de mate waarin de activiteiten en resultaten van gesubsidieerde instellingen of aanbieders van producten en diensten bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen en maatschappelijke effecten die de gemeente Apeldoorn heeft geformuleerd. Een andere term voor effectiviteit is doeltreffendheid.

Onder maatschappelijke effecten wordt het uiteindelijke effect van de activiteiten van een gesubsidieerde instelling of andere aanbieder op het terrein van welzijn op haar klanten en situatie in de maatschappij verstaan. Gewoonlijk is dit een globale ambitie vanuit de gemeente vertaald in een aantal doelstellingen. Deze doelstellingen zijn niet direct of niet alleen beïnvloedbaar door één specifieke instelling. De kunst is om doelstellingen zo SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) mogelijk te formuleren. Dit om de gesubsidieerde instelling of andere aanbieder de goede dingen te laten doen en achteraf te kunnen vaststellen of de activiteiten hebben bijgedragen aan realisatie van de gewenste maatschappelijke effecten. Onder resultaten verstaan wij de directe gevolgen van de activiteiten van de gesubsidieerde instelling of aanbieder. Resultaten zijn aanwijsbare veranderingen dan wel gerealiseerde producten die bijdragen aan het bereiken van de maatschappelijke effecten. Activiteiten zijn de producten en diensten die de gesubsidieerde instelling of andere aanbieder aan haar klanten levert en voor haar klanten verricht en die direct ten behoeve van haar klanten komen. Hieronder zijn deze termen schematisch weergegeven en verder uitgewerkt in een voorbeeld.



Gemeentelijke subsidie (of inkoopbudget) voor het uitvoeren van activiteiten is een instrument om de beleidsdoelen van de gemeente Apeldoorn en de gewenste maatschappelijke effecten te

realiseren. De kunst is nu om een relatie te leggen tussen het beleid van de gemeente Apeldoorn (beleidsdoelstellingen en maatschappelijke effecten) in de rol van opdrachtgever en de activiteiten en resultaten van een specifieke aanbieder, in de rol van uitvoerder.

Nog een paar voorbeelden om het begrippenkader te verduidelijken:

ELEMENT	DEFINITIE	VOORBEELD
Maatschappelijk effect	Uiteindelijk effect op het welzijn van klanten en situatie in de maatschappij. Globale ambitie op langere termijn.	Versterking van de integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving
Doel	Indirect gevolg van de activiteiten. Niet direct beïnvloedbaar door de organisatie.	Alle deelnemers hebben in jaar x: • Een baan gevonden, of • Een stageplek gevonden, of • Een beter inzicht in hun kunnen en wensen en hebben een plan ontwikkeld om daar iets mee te doen.
Resultaat	Direct gevolg van de activiteiten.	15 jongeren hebben deelgenomen aan een opleiding en hebben deze afgerond met een diploma
Activiteit	Handelingen die door de organisatie worden verricht, direct ten behoeve van haar klanten.	Verzorgen van opleiding tot lasser voor allochtone probleemjongeren.

BIJLAGE 2

De taken in perspectief van legitimering, sturing en verantwoording

Per taak kan gekeken worden naar legitimering, wijze van sturing en wijze van verantwoording. Voor de taken ondersteuning en algemene welzijnsvoorzieningen (focus onderzoek) is een eerste poging gedaan om de taken te typeren.

Taak	Zwaartepunt van legitimering	Zwaartepunt van sturing	Aard opdrachtverlening gemeente	Aard verantwoording van professionele organisatie	Criteria voor beoordeling resultaat en effecten (impact)
Ondersteuning	Effectiviteit via passendheid, aanvaardbaarheid en/of haalbaarheid	Sturing via professionele deskundigheid Sturing via burgers/cliënten	Output volgens contract op basis van aanbesteding Inputafspraken rond het interventieproces en de samenwerking van professionele actoren	Output volgens contract Protocol voor kwaliteit werkwijze en samenwerking Onderzoek Overtuiging via argumenten en discours (vertellen)	Evidencebased resultaten Combinatie van ervaren baat en professioneel oordeel Feiten zijn waarderingen en/of objectieve oordelen
Algemene welzijnsvoorziening	Effectiviteit via plausibiliteit Effectiviteit via doeltreffendheid en doelmatigheid (in mindere mate)	Sturing via professionele deskundigheid Sturing via burgers/cliënten	Randvoorwaarden gemeente Inputafspraken over werkproces Outputafspraken over samenwerking en betrokkenheid burgers	Output volgens contract Protocol voor kwaliteit werkwijze en samenwerking Onderzoek Overtuiging via argumenten en discours (vertellen)	Combinatie van welzijnsvoorzieningen “als waarde in zich zelf” en een lange termijn evaluatie naar individuele baten en maatschappelijke effecten Combinatie van ervaren baat en professioneel oordeel Feiten zijn waarderingen en/of objectieve oordelen

BIJLAGE 3

Uitwerking beleidstheorie en voorbereiding effectevaluatie

Kort gezegd werken subsidies als volgt: er wordt subsidie gegeven (input) voor het uitvoeren van een activiteit (output) en deze activiteit wordt verondersteld bij te dragen aan een gewenst maatschappelijke effect. Dit is een eenvoudige vorm van een beleidstheorie. Dit beeld is uiteraard een zeer versimpelde weergave van de werkelijkheid.

Er kunnen om te beginnen tussen de activiteit en het gewenste maatschappelijke effect nog diverse schakels zitten. De keten van subsidie via activiteit naar maatschappelijk effect is bovendien vaak maar één van de ketens van factoren die de uiteindelijke effecten beïnvloeden. Gelijktijdig meespelende factoren kunnen bijvoorbeeld zijn: ander beleid of economische omstandigheden.

Een heldere beschrijving van de beleidstheorie is een essentieel onderdeel van een goede beleidsvoorbereiding. Ook voor de effectevaluatie achteraf is een duidelijke beleidstheorie van groot belang.

Vier punten die aandacht verdienen bij de beschrijving van een beleidstheorie zijn:

- de probleemanalyse;
- het verband tussen subsidie, activiteit en effecten;
- de formulering van de doelen;
- de vastlegging van de beleidstheorie en de doelen.

Hieronder worden deze vier aandachtspunten nader uitgewerkt.

Probleemanalyse

Een goede beleidstheorie is gebaseerd op een gedegen probleemanalyse. Zo'n probleemanalyse moet antwoord geven op de volgende vragen:

- Welk probleem moet worden opgelost?
- Welke oorzaken liggen er aan dit probleem ten grondslag?
- Wat is het verband tussen de oorzaken en het probleem (waarom leiden deze oorzaken tot het probleem)?

Verband tussen subsidie, activiteit en effecten

Een beleidstheorie is in essentie een beschrijving van hoe een beleidsinstrument (in dit geval: een subsidie) zou moeten leiden tot het beoogde maatschappelijk effect. Een heldere beschrijving van het verband tussen subsidie, activiteit en effect biedt de mogelijkheid om naast de realisatie van de doelen ook de aannames over deze verbanden achteraf te toetsen. Als uit zo'n toets blijkt dat beleid

niet zo werkt als werd aangenomen, kan dit eventueel aanknopingspunten bieden voor aanpassing ervan.

Formulering van de doelen

Om het effect van een subsidie te kunnen meten, is het in de eerste plaats nodig dat de doelen van de subsidie zijn geformuleerd in specifieke en meetbare termen. Als er geen specifieke, meetbare doelen zijn, wordt het lastig om in een evaluatie uitspraken te doen over de effectiviteit van de subsidie. Je weet dan immers niet welke effecten er bereikt hadden moeten worden.

De uiterste consequentie in zo'n situatie is dat de evaluator (bijvoorbeeld de rekenkamer) achteraf geen uitspraak doet over de effectiviteit.

Voor de formulering van beleidsdoelen hanteert de Algemene Rekenkamer de normen SMART+C: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.

Voor een evaluatie zijn vooral de eerste twee normen uit deze systematiek van belang.

Specifiek. Bij beleidsdoelen moet duidelijk zijn omschreven welke prestaties en effecten worden beoogd en welke doelgroepen (zo die er zijn) moeten worden bereikt.

Meetbaar. Gemeten moet kunnen worden of beleidsdoelen al dan niet bereikt zijn. Eenduidige begrippen zijn daarvoor vereist. Vaak is ook een nulmeting nodig. Om goed te kunnen evalueren is het in de tweede plaats belangrijk dat doelen niet alleen zijn vastgelegd op het niveau van de te subsidiëren activiteit (welke output moet zijn geleverd?), maar ook op het niveau van de outcome (welk maatschappelijk effect moet zijn opgetreden?). Alleen dan is het mogelijk een effectevaluatie uit te voeren met daadwerkelijke relevantie voor de gemeenteraad en burgers.

Het is ten slotte aan te raden om een doel te formuleren in termen van een streefwaarde of norm. Dan is namelijk duidelijk bij welk niveau van het effect je een positief oordeel kunt geven over de effectiviteit. Let op dat een streefwaarde op effectniveau wel iets moet zeggen over het succes van de subsidie. Dat betekent dat je een vergelijking moet inbouwen met een referentiesituatie zonder subsidie.

Vastleggen van beleidstheorie en doelen

Het is belangrijk om de beleidstheorie en de doelen vast te leggen. Daarmee voorkom je dat deze later bij de start van een effectevaluatie gereconstrueerd moeten worden. Wanneer dit vastleggen gebeurt in openbare stukken of op een openbare website, maakt dit het gekozen beleid bovendien transparanter en beter controleerbaar voor de gemeenteraad.

Het ligt het bij een subsidie voor de hand om de doelstelling en beleidstheorie ook op te nemen in de subsidieregeling zelf en de bijbehorende toelichting. Andere documenten om de doelen en beleidstheorie van een subsidie in vast te leggen zijn beleidsnota's waarin de subsidie wordt aangekondigd.

BIJLAGE 4

Bronnen

De volgende bronnen bij de gemeente Apeldoorn zijn gebruikt:

- Visienota welzijn en zorg, vrijwilligerswerk en mantelzorg (oktober 2013)
- Contourennota regionale aanbesteding sociaal domein (november 2013)
- Uitvoeringsnota brede welzijnsbeleid gemeente Apeldoorn (januari 2014)
- Evaluatie gesprekken begeleiding (januari 2014)
- Nota ontwikkeling Sociale Wijkteam Apeldoorn (januari 2014).
- Evaluatie “Keukentafelgesprekken” (februari 2014)
- Evaluatie 2 pilots welzijnsteams (2014)
- Ontwerp opzet en functioneren sociale wijkteams Apeldoorn (februari 2014)

Daarnaast zijn diverse rekenkameronderzoeken “gescand” op effectiviteit subsidiebeleid sociaal domein.

BIJLAGE 5

Lessen uit rekenkameronderzoek

De Rekenkamer Nijmegen heeft in kaart gebracht wat de resultaten zijn van onderzoek door andere rekenkamers naar de effectiviteit van subsidies. De Rekenkamer Nijmegen heeft 18 rapporten van gemeentelijke en provinciale rekenkamers en een rapport van de Algemene Rekenkamer geanalyseerd. De resultaten van deze studie zijn in de ogen van de rekenkamercommissie herkenbaar voor Apeldoorn en daarmee nuttig bij het ontwikkelen van de nieuwe arrangementen voor de taken ondersteuning en algemene welzijnsactiviteiten. Om die reden zijn de bevindingen van de collega's in Nijmegen in deze rapportage opgenomen.

De hoofdconclusie uit het overgrote deel van de onderzochte rapporten is dat de effectiviteit van subsidies niet bekend is en ook niet kan worden vastgesteld. Hierdoor worden besluiten over instelling, voortzetting of stopzetting van een subsidie genomen zonder dat bekend is of deze weleffectief is. Deze situatie is herkenbaar voor Apeldoorn.

Uit de 19 onderzochte rapporten kunnen zeven lessen worden gedistilleerd die verklaren waarom de effectiviteit niet kan worden vastgesteld.

Les 1: Doelen zijn niet concreet

Subsidies zijn beleidsinstrumenten die worden ingezet om bepaalde gewenste doelen te bereiken. In veel onderzoeken is geconstateerd dat de doelen in de gemeentelijke begrotingen en beleidsnota's maar beperkt zijn uitgedrukt in te realiseren maatschappelijke effecten. Met andere woorden: het is onduidelijk wat de gemeente precies wil bereiken. Daarmee wordt het uiteindelijk moeilijk, zo niet onmogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van het beleid en de daarbij ingezette instrumenten.

Les 2: Zwakke relatie tussen doelen en gevraagde prestaties

Idealiter is sprake van een heldere relatie tussen de doelen in de begroting en beleidsnota's en de prestaties die van gesubsidieerde instellingen gevraagd worden. Die prestaties moeten immers bijdragen aan het realiseren van het gewenste doel. In de casestudies die de andere rekenkamers hebben uitgevoerd, zijn niet of nauwelijks verbanden gevonden tussen de gevraagde prestaties in de subsidiebeschikkingen en de gemeentelijke doelen die daarmee gerealiseerd moeten worden.

Les 3: Er worden geen alternatieven afgewogen voor subsidieverlening als beleidsinstrument

Subsidieverlening is geen doel op zich. Idealiter worden subsidies verstrekt omdat daarmee de gewenste doelen het beste bereikt kunnen worden. Uit de geanalyseerde rapporten komt naar voren dat die afweging vrijwel nooit gemaakt wordt. De onderzoekers hebben geen motieven gevonden voor de keuze van subsidie als het meest effectieve beleidsinstrument. Overigens is ook opgemerkt dat het maken van een weloverwogen keuze voor subsidies als beleidsinstrument niet eenvoudig is, zolang er een beperkt zicht is op de doeltreffendheid van de inzet van subsidies.

Les 4: Subsidies worden niet (goed) op effectiviteit geëvalueerd

Volgens de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 4.24) moet de gemeente elke vijf jaar de verstrekte subsidies evalueren op hun doeltreffendheid. In de bestudeerde rapporten wordt geconcludeerd dat deze evaluaties – een enkele uitzondering daargelaten - ontbreken. Indien er al sprake is van een evaluatie, dan laat de inhoudelijke kwaliteit ervan te wensen over. Een van de verklaringen die hiervoor wordt gegeven is dat de organisatie (ambtenaren en wethouders) niet bekend is met de verplichting uit de Awb. Een andere verklaring is dat de organisatie niet gelooft in het kunnen vaststellen van de effectiviteit van subsidies en zich daarom onvoldoende bezighoudt met het beantwoorden van de effectiviteitsvraag.

Les 5: Onvoldoende controle op prestaties subsidieontvangers

Gemeenten en provincies sturen subsidieontvangers in de praktijk vooral op basis van vertrouwen. Er wordt verondersteld dat de subsidieontvanger zich wel aan de gemaakte afspraken zal houden. In de verordening of uitvoeringsvoorschriften is overigens wel altijd een systematiek opgenomen voor de (tussentijdse) controle op het nakomen van afspraken. Die wordt meestal niet (volledig) toegepast.

Les 6: Sturings- en beheersingsinformatie beperkt

Om te kunnen beoordelen of subsidies effectief zijn, is meer nodig dan het formuleren van doelen in termen van maatschappelijke effecten, het leggen van een relatie naar de prestaties die van de gesubsidieerde instellingen worden gevraagd en periodieke evaluaties. Het vereist ook sturings- en beheersingsinformatie, zodat zo nodig ook tussentijds kan worden bijgestuurd. Deze informatie is in de onderzochte gemeenten maar beperkt aanwezig. Dat komt doordat de gesubsidieerde instellingen onvoldoende voortgangs- of verantwoordingsinformatie aanleveren of omdat de gemeente onvoldoende doet met de informatie die de gesubsidieerde instellingen aanleveren.

Les 7: Versnippering van de uitvoering van het subsidiebeleid

Uit de onderzochte studies komt naar voren, dat subsidieverstreking in veel gemeenten wordt gekenmerkt door een grote mate van versnippering. Vaak ontbreekt een overzicht van alle subsidies die zijn (of worden) verstrekt. Nog vaker ontbreekt een overzicht van de uitkomsten van controles op subsidies. Het ontbreekt de raad daardoor aan inzicht. Onduidelijk is aan welke instellingen subsidie is verstrekt en waarvoor. Ook geldt dat subsidies meestal door individuele beleidsmedewerkers volgens hun eigen werkwijze worden voorbereid en dat daarbij maar beperkt planmatig wordt gewerkt.

BIJLAGE 6

Voorstel wijze van verantwoording (Uitvoeringsnota gemeente Apeldoorn)

Welzijn en zorg	Resultaten	Indicatoren	Verantwoording
Er wordt individueel enkelvoudige ondersteuning geboden	(Ontwikkelen van) vertrouwensrelaties met bewoners en hun sociale omgeving	Aantal bewoners met wie een vertrouwensrelatie wordt onderhouden	Tellen – rapportage per stadsdeel
		Aantal ondersteuningsvragen die hieruit voortkomen	Tellen – rapportage per stadsdeel
		Aard en type ondersteuningsvragen	Vertellen – rapportage per stadsdeel
		Aantal casussen waarbij informele zorg is georganiseerd	Tellen – rapportage per stadsdeel
	Ondersteunings-trajecten worden gemonitord op kwaliteit	Aard van de methodiek	Vertellen – rapportage per stadsdeel
		De meerderheid van de hulpvragers is tevreden	Klanttevredenheidsonderzoek – rapportage per stadsdeel
		Medewerkers krijgen scholing en intervisie aansluitend op het competentieprofiel	Vertellen – rapportage per stadsdeel
	Bewoners en hun omgeving krijgen informatie en advies	Aantal vragen	Tellen – rapportage per stadsdeel
		Aard van de ondersteuningsvragen	Vertellen – rapportage per stadsdeel
Er wordt individueel meervoudige ondersteuning geboden	(het ontwikkelen en mobiliseren van) passende formele ondersteunings-trajecten	Aantal ondersteuningstrajecten	Tellen – rapportage per stadsdeel
		Aantal casussen waarbij specialistische ondersteuning (van buiten het welzijnsnetwerk) is ingeschakeld	Tellen – rapportage per stadsdeel
		Aard en type ondersteuningsvragen	Vertellen – rapportage per stadsdeel
		Aantal casussen waarbij informele steun is georganiseerd	Tellen – rapportage per stadsdeel
		Aantal casussen waarbij (ontbrekende) sociale netwerken zijn ontwikkeld	Tellen – rapportage per stadsdeel
	Ondersteunings-trajecten worden gemonitord op kwaliteit	Aard van de methodiek	Vertellen – rapportage per stadsdeel
		De meerderheid van de hulpvragers is tevreden	Klanttevredenheidsonderzoek – rapportage per stadsdeel
		Medewerkers krijgen scholing en intervisie	Vertellen – rapportage per stadsdeel

Welzijn en zorg	Resultaten	Indicatoren	Verantwoording
		aansluitend op het competentieprofiel	
Er wordt groeps-gewijze ondersteuning geboden	(het ontwikkelen van of actief toeleiden naar) activiteiten die passend zijn en aansluiten bij de vraag en ondersteunings-behoefte van bewoners en hun omgeving	Het benutte en/of ontwikkelde collectieve aanbod Aard van de samenwerkingsafspraken, samenwerkingsstructuur en effecten van samenwerking met andere netwerken en voorzieningen	Vertellen – rapportage per stadsdeel
	(het ontwikkelen van) activiteiten waarbinnen maximaal de talenten, kracht en verantwoordelijkheid wordt aangesproken van bewoners en hun omgeving		
	Bieden van backup en ondersteuning van bewoners en omgeving bij het oppakken van taken en verantwoordelijkheden in het bestaande en te ontwikkelen aanbod		
	Groepsvoorzieningen worden gemonitord op kwaliteit	Hulpvragers en samenwerkingspartners zijn tevreden	Vertelsessies
	Er wordt tijdige en passende preventieve ondersteuning geboden ten behoeve van de sociale samenhang en leefbaarheid	De activiteiten dragen bij aan het gewenste maatschappelijk effect	Doelenboom

De kanteling als kompas

Deel III Thema's burgerparticipatie

Rekenkameronderzoek

Sturing Zorg en Welzijn Apeldoorn

Inhoud	Pagina
1. Noties vooraf	3
2. Algemene voorzieningen Wmo	4
2.1 Ontmoetingsplekken in wijk-, buurt- en woonzorgcentra	4
2.2 Sociale wijkteams	7
2.3 Vrijwilligersondersteuning	9
2.4 Meetbaarheid effecten algemene voorzieningen	10
3. Maatwerkvoorzieningen Wmo	12
3.1 Indicatiestelling	12
3.2 Keuzevrijheid	14
3.3 Meetbaarheid effecten maatwerkvoorzieningen	14
4. Burgerinitiatieven zorg	15
5. Overige thema's zorg en welzijn	16

Deel III Thema's burgerparticipatie

In dit deel III diept de rekenkamercommissie enkele thema's van burgerparticipatie en burgerinitiatief uit en gaat zij in op concrete kansen, voorbeelden en aandachtspunten bij het versterken van eigen regie van burgers.

Allereerst nog enige noties van de commissie vooraf

1. Noties vooraf

Volgens steeds meer wetenschappers¹ is het een misvatting te veronderstellen, dat door het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid en eigen regie van burgers, de overheid minder verantwoordelijk zou zijn voor het wel en wee van haar burgers. Niets minder is waar. Het gaat feitelijk voor alles om een 'andere benadering' van de zijde van de overheid: 'Meer vertrouwen in burgers', 'meer ruimte voor eigen initiatief', 'meer werken vanuit het perspectief van burgers en minder vanuit het eigen gelijk van het stadhuis'. Het gaat om erkenning van dat perspectief van burgers, om het inzicht dat in specifieke contexten burgers beter weten wat goed voor hen is, dan dat de overheid dat weet.

Tegelijkertijd klinkt uit wetenschappelijke kring het geluid dat het onmogelijk is om van alle burgers eigen verantwoordelijkheid en eigen regie te eisen. Sommige burgers zijn niet mondig of assertief en leidt dat benadrukken van eigen verantwoordelijkheid en eigen regie tot een vorm van machteloosheid en zelfs schaamte om het eigen omvermogen. Actief burgerschap ontstaat niet zomaar. De ideale burger vol van zorg en initiatief, zodra de overheid zich terug trekt, bestaat niet.

In dat besef dient de (lokale) overheid na te gaan op welke wijze zij, samen met burgers en daar waar mogelijk uitgaande van het primaat van het burgerperspectief maatschappelijke vraagstukken kan oppakken. Met respect voor talenten en mogelijkheden, en tegelijk met mededogen voor onmacht en gebrek aan initiatief. Het betekent niet dat de overheid essentiële verantwoordelijkheden op de samenleving kan afschuiven. De pijlers van de verzorgingsstaat staan in die zin nog altijd overeind en vormen de basis voor de participatiesamenleving. Dat brengt de gemeente Apeldoorn onder ander tot uitdrukking met de in maart 2014 gestarte campagne "Samen goed voor elkaar" en met de voorbereiding van een beleid "Sociaal Vangnet".

Overigens dient de politiek zich volgens de commissie bewust te zijn dat burgerinitiatieven en eigen verantwoordelijkheid niet altijd, of eigenlijk in belangrijke mate niet rusten op een gedeelde visie op 'de kanteling', dan wel 'de participatiesamenleving'. In veel gevallen zijn ontevredenheid

¹ Zie E.Tonkens, Vijf misvattingen over de participatiesamenleving, afscheidsrede als hoogleraar actief burgerschap UvA mei 2014;
K. Putters SCP, rapport 'Rijk geschakeerd', op weg naar de participatiesamenleving, juni 2014.

over de dienstverlening en gevoelens van onbehagen en wantrouwen jegens de overheid die burgers ertoe brengen het heft in eigen hand te nemen. Het zijn juist de toenemende terreinwinst van het marktdenken en de schaalvergroting binnen de publieke sector, binnen de zorg en welzijn, die niet beantwoorden aan de behoefte aan maatwerk en burgers wakker schudden. Het zou naïef zijn te veronderstellen dat een troonrede of de telkens zich herhalende mantra's van Haagse politici burgers aanzetten tot eigen verantwoordelijkheid en eigen initiatief.

Daarnaast is het van groot belang te onderkennen dat 'actief burgerschap' niet zondermeer tot een meer solidaire en inclusieve samenleving leidt. Naast voorbeelden waarbij dat wel het geval is, valt toch ook op dat het vaak hoger opgeleiden en sociaaleconomisch sterkere burgers zijn, of bewoners van kleine landelijke kernen, die het voortouw nemen, terwijl in de zwakkere wijken in de stedelijke gebieden het initiatief achterblijven. Ook voor hen zal de gemeente een vangnet 'zorg' moeten bieden.

Tenslotte: bij een groei van burgerinitiatieven blijft voor de overheid een belangrijke rol weggelegd in het afwegen van belangen: initiatieven kunnen elkaar tegenwerken of indruisen tegen het algemeen belang en dan is een politieke oplossing geboden.

2. Algemene voorzieningen Wmo

Onder algemene voorzieningen in het kader van de Wmo verstaat de gemeente voorzieningen die in beginsel vrij toegankelijk zijn en ondersteuning bieden aan mensen die op grond van de Wmo daar aanspraak op maken. In de politieke markt van 10 juli 2014 is de raad geconsulteerd over een subsidieregeling Algemene Voorzieningen Wmo 2015. Als voorbeelden zijn genoemd:

- gebruik van ontmoetingsruimten in buurt- en wijkcentra of verzorgingstehuizen;
- gebruik van buurtbus of scootmobielpool;
- kortdurende cliëntondersteuning, dagbesteding en dagactiviteiten;
- de inzet van sociale wijkteams.

In totaal onderscheidt de gemeente 7 functies binnen de algemene voorzieningen².

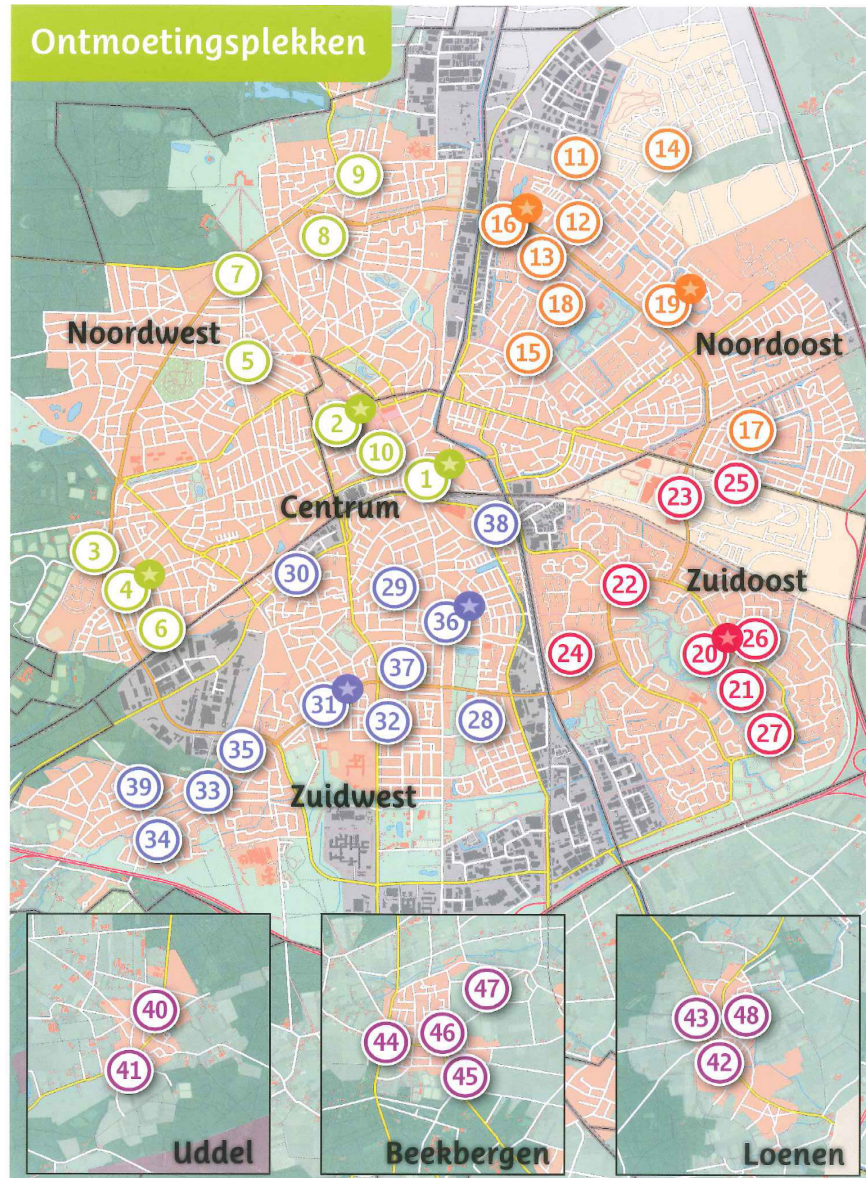
2.1 Ontmoetingsplekken in wijk-, buurt- en woonzorgcentra

Wijk-, buurt- en woonzorgcentra bieden plek voor ontmoeting, dagbesteding en het organiseren van activiteiten die zelfredzaamheid van burgers versterken. Denk bijvoorbeeld aan dagbesteding in de vorm van spel of beweging, creatieve activiteiten, cursussen en maaltijdvoorzieningen. De ontmoetingsplekken zijn ook een algemeen

² Subsidieregeling Algemene voorzieningen Wmo – raadsinformatiesysteem PMA 10 juli 2014; functies: 1) Ontmoeting, 2) Dagbesteding, 3) Cliëntondersteuning, 4) Maatschappelijke opvang en preventie, 5) Vrijwilligersondersteuning, 6) Mantelzorgondersteuning, 7) Toeleiding en begeleiding naar participatie.

informatiepunt voor vragen op het gebied van wonen zorg en welzijn. De gemeente heeft een website www.ontmoetelkaarinapeldoorn.nl waarin ruim 50 ontmoetingsplekken verspreid over de stad en de dorpen in kaart zijn gebracht. Per locatie wordt informatie geboden over de activiteiten waar mensen aan kunnen deelnemen.

Figuur 1 Ontmoetingsplekken in Apeldoorn



Met ingang van 2015 zijn de ontmoetingsplekken aangemerkt als algemene voorziening in de zin van de Wmo. Mensen met een ondersteuningsvraag worden in eerste instantie verwezen naar het gebruik van deze algemene voorziening. Dat betekent dat wordt beoordeeld of een deel van de cliënten die nu individuele of groepsbegeleiding vanuit de AWBZ krijgen straks verwezen worden naar een algemene voorziening (ondersteuning), mogelijk in groepsverband, op een ontmoetingsplek. De zorgvragers hebben een ruime keuze uit

ontmoetingsplekken waar zij van deze algemene voorziening gebruik willen maken. Deze keuzevrijheid sluit aan bij het **conceptueel kader**. Dagbesteding wordt vooralsnog tot 4 dagdelen per week als een algemene voorziening aangemerkt. Bij meer dan 4 dagdelen is sprake een maatwerkvoorziening en is een beschikking vereist.

Inzet vanuit de kanteling is dat vooral gekeken wordt naar wat mensen wèl kunnen in plaats van naar hun beperkingen, zo leveren veel mensen die ooit als cliënt binnenkwamen nu een actieve bijdrage aan het functioneren van een ontmoetingsplek. Gebruik van ondersteuning op één onderdeel en inzet als vrijwilliger op een ander onderdeel, of bijvoorbeeld zelf meewerken aan het klaarmaken van een maaltijd in plaats van passief een maaltijd te gebruiken. Ook maken de ontmoetingsplekken actief gebruik van vrijwilligers die via project Talent (met behoud van uitkering) inzetbaar zijn. Daarmee loopt de gemeente vooruit op het verbinden van de nieuwe Wmo en de Participatiewet. Het jaar 2015 is te duiden als een experimenteel jaar omdat de transitie van AWBZ naar Wmo en de functie van de ontmoetingsplekken in het vernieuwde zorgaanbod voor het eerst zichtbaar worden.

De beheerders van de verschillende ontmoetingsplekken worden gesubsidieerd op basis van aanvragen en activiteitenplannen die zij voor 1 oktober a.s. moeten indienen. Op sommige daarvoor uitgeruste ontmoetingsplekken zal onder de nieuwe wet extra zorg en deskundigheid nodig zijn voor de groepsbegeleiding met ggz-cliënten en mensen met een verstandelijke beperking. Aanwezigheid van die deskundigheid zal een belangrijk criterium zijn voor toekenning van subsidie gericht op deze doelgroepen.

Vanuit het **conceptueel kader** gedacht is de vraag op welke wijze gebruikers betrokken zijn bij het opstellen van de activiteitenplannen en hoe zij straks betrokken worden bij metingen over het functioneren van de ontmoetingsplekken. Op dit moment zijn dat nog open vragen voor de commissie.

Uitgangspunt van de gemeente is een goede spreiding van ontmoetingsplekken over de stad. Dit aspect wordt dan ook meegewogen bij de toekenning van subsidie op basis van de nieuwe subsidieregeling.

In beginsel gaat het niet om eigen vastgoed van de gemeente.

Vanwege alle veranderingen zullen de ontmoetingsplekken en de dagbesteding gedurende 2015 zorgvuldig gemonitord worden. Een eerste toetsing van het functioneren van de ontmoetingsplekken onder de nieuwe Wmo is mogelijk in het voorjaar van 2016.

Op de meetbaarheid van algemene voorzieningen gaat de rekenkamercommissie hierna onder 2.4 in.

2.2 Sociale wijkteams

De gemeente werkt al een aantal jaren met **sociale wijkteams**. Deze benaming was gekoppeld aan interventie voor multiprobleemgezinnen, ook wel sluitende buurtaanpak genoemd. Inzet van deze teams was om deskundigen van verschillende instellingen, snel, efficiënt en effectief te laten samenwerken bij (crisis)hulpverlening.

Daarnaast is Apeldoorn in de tweede helft van 2013 een proef met een pilot wijkwelzijnsteams gestart. Ook bij dit team staat de samenwerking van welzijnsprofessionals van instellingen centraal, maar dan gericht op lichte ondersteuning in zorg en welzijn op wijkniveau.

In de Uitvoeringsnota Welzijn&Zorg, Vrijwilligerswerk en Mantelzorg (PMA, 22 mei 2014) kiest het college er voorlopig voor om de sluitende buurtaanpak en de voortzetting van de wijkwelzijnsteams te laten opgaan in de sociale wijkteams (SWT). Voor elk stadsdeel komt in de toekomst een eigen sociaal wijkteam. Voor elk stadsdeel is ook een gemeentelijk regisseur zorg aangesteld.

De teams hebben een preventieve eerstelijnsstaak³:

- de zelfredzaamheid van bewoners te ondersteunen, bijv. door toeleiding naar algemene voorzieningen als de ontmoetingsplekken en andere vormen van passende hulpverlening;
- kortdurende interventies te doen gericht op participatie;
- kennis van de wijk opdoen (zorgvraag verhelderen en signaleren) en het gezicht van zorg en welzijn in de wijk zijn; en
- het verbinden van bewoners en instellingen (ontwikkelen van sociale netwerken).

Landelijk

Breed vormgegeven zijn sociale wijkteams interdisciplinaire, ambulante en pro actief opererende teams van beroepskrachten vanuit onder meer gemeente, politie, opbouwwerk, woningcorporaties, maatschappelijke dienstverlening en zorg, die op wijk- en huishoudensniveau (multi)problematiek signaleren en zorgen dat kwetsbare bewoners op een passende manier geholpen worden. De inrichting van de teams verschilt van gemeente tot gemeente, afhankelijk van de visie, doelstellingen en beoogde maatschappelijke resultaten.

In 2015 is via het Gemeentefonds € 10 miljoen beschikbaar voor sociale wijkteams oplopend tot € 70 miljoen structureel vanaf 2017.

Apeldoorn - uitwerking

In Apeldoorn staat de invoering van sociale wijkteams (afgezien van de crisisinterventie) nog in de kinderschoenen. Het college kiest ervoor voorlopig in 2 stadsdelen met SWT's te starten: Zuidoost (De Maten) en Zuidwest. De teams zijn vanaf september 2014 operationeel.

Medewerkers van de teams werken bij verschillende instellingen zoals Tactus (verslavingszorg), Pluyn, Riwi, Philadelphia, Stimenz, Iriszorg, MEE Veluwe, De Passarel en het Leger des Heils.

³ Bron: presentatie over wijkteams in de politieke markt Apeldoorn (In gesprek met de Raad) van 16 januari 2014.

De intentie is vanaf januari 2015 ook voor de stadsdelen Noordoost en Noordwest teams in bedrijf te hebben.

De medewerkers starten met hun eigen caseload; geleidelijk zullen de nieuwe cases binnen het team verdeeld worden en op de nieuwe manier/werkwijze worden aangepakt.

Het SWT werkt samen met het Wmo-loket, het Werkplein Activerium en het CJG.

Een aantal gemeenten in het land kiest ervoor sociale wijkteams de eerstelijnsaanpak voor het gehele sociale domein in handen te geven. Apeldoorn heeft besloten de wijkgerichte benadering van de jeugdzorg voorlopig via een zelfstandig spoor van de Centra voor Jeugd en Gezin te organiseren. De afstemming van de SWT's en de CJG's is voor zover de rekenkamercommissie in juli 2014 kon waarnemen nog niet duidelijk geregeld.

De rekenkamercommissie voorziet dat de opgaven en taken voor de SWT's zeker in de beginperiode van ontwikkeling groot zijn in verhouding tot de beschikbare capaciteit. Het kan niet anders dan dat een team daarin al werkende zijn weg moet vinden en prioriteiten moet stellen.

Hierbij kan volgens de commissie gedacht worden aan:

- signalering en preventie in het algemeen;
- het gericht inzetten van teamactiviteiten op gebieden in een stadsdeel met relatief veel zorgvragers. Dat vraagt om een goed inzicht in de omvang en aard van de zorgvraag en het aanbod aan ondersteuning, de algemene voorzieningen in het stadsdeel; de vraag is op welke wijze teams een goed inzicht krijgen in de zorgvraag in een stadsdeel, ook ten aanzien van passieve zorgbehoeftigen;
- afstemming met professionals in de wijk die niet direct deel uitmaken van een SWT;
- het versterken van het netwerk van organisaties en vrijwilligers (in het stadsdeel) en van de inzet van deze vrijwilligers die als het ware een verlengstuk zijn van het team;
- ontvankelijk zijn voor eigen initiatieven van burgers en deze waar mogelijk ondersteunen.

Vanuit het **conceptueel kader** van de rekenkamercommissie is de burgerparticipatie (invloed van burgers zelf) op de inzet van sociale wijkteams een punt dat uitwerking verdient.

Die invloed kan op verschillende manieren vorm krijgen, via de monitoring, inclusief vertelsessies, de signalen uit het netwerk, maar ook actief via crowdsourcing (het bijeen brengen van burgers rond een vraagstuk en onder hun initiatief tot oplossingen komen).

Sociale wijkteams zijn als eerste lijnsturing oren en ogen van de gemeente. Voor de gemeenteraad is het van belang dat de kennis over

wijkontwikkelingen snel en compact wordt teruggesluisd naar de organisatie en de politiek.

Hierbij dient bedacht te worden dat er meer oren en ogen in de wijk zijn die zicht hebben op de zorgbehoeften. Hierbij denkt de rekenkamercommissie in het bijzonder aan de huisartsen⁴ en wijkverpleegkundigen. Laatstgenoemde groep professionals zal in aantal worden uitgebreid door de keuze van het kabinet Rutte om de verpleging en verzorging thuis niet in de transitie van de Wmo te betrekken. Zij zijn daarom zo belangrijk omdat zij achter de voordeur komen en sociale achterstanden kunnen signaleren. Het is wenselijk dat Sociale wijkteams met deze professionals nauw contact onderhouden.

Sociale wijkteams willen zich ontwikkelen tot integrale teams die generieke vragen in de wijk opvangen. De gemeenteraad zal zeer geïnteresseerd zijn om deze nieuwe ontwikkeling op de voet te volgen. De rekenkamercommissie voorziet dat dit traject van ontwikkeling meerdere jaren zal duren. De gemeenteraad doet er verstandig aan de professionals in het team ruimte te laten om hun werk te doen en te optimaliseren. In de geest van het conceptueel kader ligt het voor de hand dat in de eerste plaats de wijkbewoners invloed krijgen op de rolneming en bijsturing van de sociale teams, en dat de gemeenteraad gepaste afstand bewaart tot de invulling van het werk. Dus wel de raad informeren, maar niet met het oog op raadsinterventie bij de uitvoering.

Vanuit het voorgaande ziet de commissie uitgaande van het **conceptueel kader** voor de gemeenteraad een rol weggelegd om randvoorwaarden te formuleren voor het functioneren van de sociale wijkteams en het betrekken van wijkbewoners, die ruimte laat voor de professionals in de uitvoering (randvoorwaarden op proces, niet op inhoud).

2.3 Vrijwilligersondersteuning

Naast gebruik van het eigen netwerk wordt verwacht dat mensen met beperkingen in het kader van de nieuwe Wmo een beroep doen op vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties.

De gemeente subsidieert op stedelijk niveau vrijwilligersorganisatie 'De Kap' en het vrijwilligersbureau van Stimenz (voorheen Wisselwerk). De doorvoering van de kanteling en het versterkt werken op stadsdeelniveau vraagt dat deze organisaties hun inzet meer richten naar vraag en aanbod op stadsdeel en wijkniveau. In de praktijk gebeurt dat deels al, bijvoorbeeld bij het organiseren van deskundigheidsbevordering van vrijwilligers die op diverse ontmoetingsplekken actief zijn. Zorginstellingen gericht op ouderenzorg hebben zelf een sterk netwerk aan vrijwilligers. Voor andere nieuwe doelgroepen als verstandelijk gehandicapten en ggz-cliënten verdient de opbouw van een netwerk van vrijwilligersondersteuning aandacht.

⁴ Apeldoorn telt op dit moment (augustus 2014) 71 huisartsen, georganiseerd in 44 huisartsenpraktijken; als gevolg van wetgeving krijgen de huisartsen een ruimere taak ook op het gebied van geestelijke gezondheidszorg en worden zij toegerust met praktijkondersteuners (POH-GGZ)

Kijkend naar de beoogde sturing vanuit het **conceptueel kader** is het wenselijk dat na het invoeringsjaar 2015 een duidelijke 'foto' wordt gemaakt van de sterkten en zwakten in het netwerk van vrijwilligers en bekeken wordt of extra stimulering nodig is.

Ook is verder onderzoek en monitoring gewenst naar de vraag wat vrijwilligers en mantelzorgers in de veranderde omstandigheden aan kunnen, hoe zwaar zij belast worden en welke factoren stimuleren dat familieleden en vrijwilligers zich voor een persoon in hun nabijheid inzetten (wat is daarbij aan ondersteuning voor de vrijwilliger en mantelzorger nodig).

2.4 Meetbaarheid effecten algemene voorzieningen

Het meten van de effectiviteit van algemene voorzieningen is geen eenvoudige opgave. In de uitvoeringsnota Welzijn⁵ geeft het college aan dat de causale relaties tussen interventie en maatschappelijk effect niet altijd 1 op 1 is vast te stellen. Het college is zich bewust dat er behoefte bestaat aan een meervoudig perspectief. Niet alleen van de professional maar zeker ook van de burger/cliënt. Beiden nemen door een eigen 'bril' waar wat het effect is van de beleidsuitvoering.

Meten van effecten bij burgers gaat verder dan het klassieke Wmo-tevredenheidsonderzoek, zeker in de fase van grote veranderingen. De commissie is het eens met de stelling van het college dat een mix van tellen en vertellen de beste benadering is⁶.

Bij registratie (tellen en vertellen) en rapporteren geldt dat er een afweging is tussen inspanning (kosten) en nut.

Het college zet mede uit kostenoverwegingen in op een lichte (sobere) meet- en rapportagesystematiek.

Anderzijds is het billijk dat de gemeenteraad gedurende de eerste periode van de transitie voor een intensieve meting vraagt om de praktijk goed te kunnen volgen. Waar de juiste balans ligt, is niet op voorhand aan te geven.

Het is onder andere zinvol te tellen hoeveel bestaande cliënten daadwerkelijk een beweging maken in de geest van de kanteling: van individuele voorziening naar een collectieve of algemene voorzieningen of een grotere mate van zelfredzaamheid met beroep op het eigen netwerk. Ook de mate waarin burgers meer eigen regie en een zelfstandiger bestaan hebben gekregen, resp. de mate van participatie in de samenleving, is telbaar.

Bij het vertellen verdient aandacht te volgen hoe mensen, die eerste individuele begeleiding genoten en nu op een algemene voorziening zijn aangewezen, deze overstap ervaren. Temeer omdat het gebruik van een algemene voorziening niet via een ondersteuningsplan is geregeld en de gemeente dit niet monitort.

⁵ Uitvoeringsnota Welzijn&Zorg, Vrijwilligerswerk en mantelzorg, PMA 22 mei 2014.

⁶ Zie bijlage 6 in deel II van dit rapport (Verantwoordingsformat nieuwe stijl, overgenomen uit de Uitvoeringsnota Welzijn van mei 2014).

Verder heeft de commissie geen kanttekeningen bij het verantwoordingsformat⁷ dat is opgesteld en zal in de praktijk blijken wat het volgen van dit format oplevert.

Zoals in deel II van dit rapport gemeld zal de gemeente in 2014 een proef nemen met vertelsessies op één ontmoetingsplek.

De rekenkamercommissie pleit voor een onafhankelijk onderzoek. Dat wil zeggen dat vertelsessies met wijkbewoners/cliënten en met de informele zorg (vrijwilligers en mantelzorgers) apart plaatsvinden, in een onafhankelijke setting zonder professionals.

Het functioneren van sociale media, websites en andere digitale communicatiemiddelen is niet expliciet als meetpunt in het gemeentelijke format genoemd. Dat is een omissie. Het is wenselijk goed te volgen en te meten wat deze media aan kansen scheppen voor zelfregie en zelforganisatie in het kader van de gemeentelijke doelen (dat burgers zo lang mogelijk zelfstandig, volwaardig en met een aanvaardbare kwaliteit en gezondheid deelnemen aan de samenleving).

7 Uitvoeringsnota Welzijn&Zorg, Vrijwilligerswerk en mantelzorg, bijlage 3.

3. Maatwerkvoorzieningen Wmo

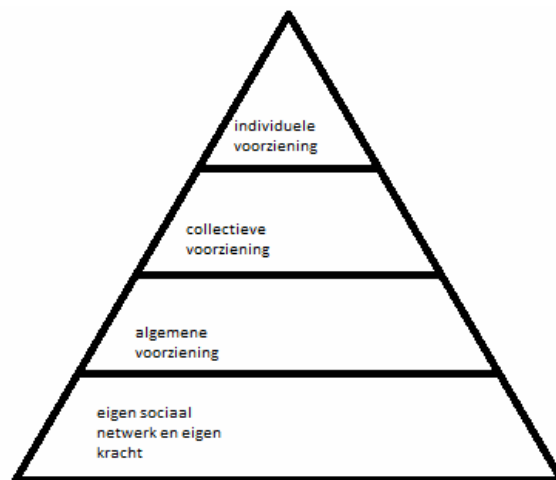
Maatwerkvoorzieningen zijn individuele voorzieningen voor diverse vormen van Wmo-ondersteuning: huishoudelijke hulp 2, begeleiding, vervoersvoorzieningen, woningaanpassing etc.; deze worden toegepast waar het eigen netwerk van de zorgvrager, vrijwilligers of algemene voorzieningen geen soelaas bieden.

3.1 Indicatiestelling

De toekenning van een maatwerkvoorziening verloopt via een individuele beschikking. Vooraf vindt een indicatiestelling plaats. Door middel van een zogeheten keukentafelgesprek wordt bepaald of en in welke vorm en mate een cliënt recht heeft op een maatwerkvoorziening. De bezuinigingen op de Wmo huishoudelijke hulp en de decentralisatie van de Wmo-begeleiding zorgen ervoor dat bestaande cliënten een herindicatie (op termijn) moeten ondergaan en nieuwe cliënten volgens nieuwe criteria beoordeeld worden.

Trend is dat cliënten minder gebruik maken van (individuele) maatwerkvoorzieningen en meer gebruik van voorliggende en algemene voorzieningen, een neerwaartse ontwikkeling in de piramide van Wmo-voorzieningen (zie onderstaande figuur).

Figuur 2 Piramide Wmo-voorzieningen



De kansen op meer eigen regie en verantwoordelijkheid en de invloed van de cliënt hangen sterk af van de wijze waarop de keukentafelgesprekken worden gehouden. De commissie heeft met wethouder Blokhuis gesproken over de aanpak van de keukentafelgesprekken. Inzet van de gemeente is een open gesprek met vanaf begin duidelijkheid. Er moet bezuinigd worden en rijk en gemeenten kijken anders naar verantwoordelijkheden. De gespreksvoerder kijkt samen met de mensen wat de ondersteuningsvraag is en hoe dat volgens de principes van de kanteling het best georganiseerd kan worden.

Bestaande cliënten, vooral ouderen, kunnen de nieuwe benadering als bedreigend ervaren en onzekerheid veroorzaken.

De rekenkamercommissie acht het daarom raadzaam de keukentafelgesprekken en de indicatiestelling in twee stappen uit te voeren. Een eerste gesprek zonder druk waarbij de cliënt wordt geïnformeerd, de vraag verhelderd en de leefomgeving en kansen van de cliënt worden geïnventariseerd, bij voorkeur bij de aanvrager thuis. In een tweede gesprek gaat het om het in beweging brengen van de cliënt en kan gericht de oplossingsrichting en zorgtoekenning aan de orde zijn. Ook het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) pleit in een recent rapport⁸ voor eerst een inventariserend gesprek. De gespreksvoerder moet volgens het SCP breder kijken naar het voorliggende probleem (op zoek naar de vraag achter de zorgvraag) en breed inventariseren wat iemand met zijn netwerk kan en niet kan. In Apeldoorn bestaat de intentie om die benadering te volgen.

Raadsleden hebben zelf bij de bespreking van het voorstel 'Nieuwe kaders voor huishoudelijke hulp' benadrukt⁹ dat gespreksvoerders onafhankelijk moeten zijn. Het college denkt erover professionals van de instellingen zelf in te schakelen bij het houden van de keukentafelgesprekken. De rekenkamercommissie betwijfelt de geschiktheid van die aanpak. Het SCP wijst in zijn recente rapport¹⁰ op het verschijnsel dat (uit landelijke waarneming) gespreksvoerders van instellingen zowel draagvlak als weerstand tonen tegen het consequent doorvoeren van de kanteling.

De gemeente moet volgens de rekenkamercommissie verzekerd zijn van een duidelijk commitment van gespreksvoerders met een afgesproken benadering.

De nieuwe Wmo verplicht gemeenten tot gratis onafhankelijke cliëntondersteuning bij het formuleren van de hulpvraag. In de uitnodiging voor een gesprek moet het recht op onafhankelijke ondersteuning, maar ook de mogelijkheid van begeleiding vanuit het eigen netwerk duidelijk gecommuniceerd worden.

De taak Begeleiding die gedecentraliseerd wordt vanuit de Awbz naar de Wmo raakt in Apeldoorn circa 2.600 cliënten, waarbij circa 3.500 indicaties zijn gesteld. Gemiddeld 1,3 indicaties per persoon¹¹. Daarnaast, gedeeltelijk uit de zelfde populatie als mensen met een Awbz-indicatie begeleiding, ontvangen 3.500 klanten in Apeldoorn Huishoudelijke Hulp 1 (HH1) en 800 klanten Huishoudelijke hulp 2 (HH2). Ook deze klanten krijgen te maken met gesprekken voor verwijzing naar een algemene voorziening of een herindicatie voor een maatwerkvoorziening.

⁸ zie SCP rapport De Wmo in beweging, tweede evaluatie, p. 167

⁹ PMA 10 juli 2014, Nieuwe kaders voor huishoudelijke hulp

¹⁰ zie SCP rapport De Wmo in beweging, tweede evaluatie (mei 2014), p. 100

¹¹ Nota Begeleiding, 'De kracht van Apeldoorners', oktober 2013

In december 2013 heeft de gemeente een eerste pilot van gesprekken met 30 klanten uitgevoerd. Conclusie is dat het organiseren en voeren van de gesprekken zeer veel tijd en capaciteit vergt; uit de evaluatie komt naar voren dat, conform de bevindingen van het CPB, te snel sturen en kantelen een averechts effect kan hebben op het resultaat.

In de ontvangen stukken heeft de commissie geen beeld kunnen krijgen wat in deze operatie van (her)indicaties en het voeren van keukentafelgesprekken een realistisch perspectief is (wat kan de gemeente in welk tijdsbestek zorgvuldig uitvoeren).

Bij de besluitvorming over de Nieuwe kaders Huishoudelijke hulp (PMA en raad juli 2014) is wijselijk besloten om 2015 als een overgangsjaar te bestempelen. Daardoor zullen alleen klanten waarvan de indicatiestelling HH1 in 2015 af loopt een gesprek krijgen (en bestaande klanten HH1 waarvan de indicatiestelling na 1-1-2016 doorloopt daarvan nog gevrijwaard blijven).

Denkend vanuit het **conceptueel kader** zal de gemeenteraad ten aanzien van de indicatiestelling procesmatig de vinger regelmatig aan de pols moeten houden, waarbij het er vooral om gaat dat de inrichting van de cliëntbelangen goed is geregeld en wordt uitgevoerd.

3.2 Keuzevrijheid

De gemeente gaat uit van keuzevrijheid voor cliënten bij de afname van maatwerkvoorzieningen. De kaderstelling voorziet in keuzemogelijkheid tussen aanbieders voor zorg in natura (ZIN). Vanuit het **conceptueel kader** gezien spreekt dat aan.

Daarnaast zal de mogelijkheid geboden worden de zorg via een persoonsgebonden budget (PGB) te organiseren. De praktische uitwerking van deze uitgangspunten zal in nadere regelgeving worden uitgewerkt. De rekenkamercommissie constateert – getoetst aan het **conceptueel kader** – dat deze uitgangspunten recht doen aan de wens om de burger/ klant zelf de regie te geven over begeleiding en zorg.

3.3 Meetbaarheid effecten maatwerkvoorzieningen

Maatwerkvoorzieningen en PGB's komen tot stand op basis van een indicatiestelling en een ondersteuningsplan. Het werken met een ondersteuningsplan biedt een gezonde basis voor prestatie- en effectmeting achteraf. Belangrijk is dat cliënt en begeleider een stem hebben in het ondersteuningsplan en zij na verloop van tijd geconsulteerd worden of de uitvoering van het plan heeft gewerkt, of de cliënt tevreden is met het resultaat. Voor de gemeente is in het licht van de kanteling als indicator van betekenis of de zelfredzaamheid en participatie van de cliënt na verloop van tijd is toegenomen of tenminste op niveau is gebleven.

4. Burgerinitiatieven zorg

Burgerinitiatieven passen in de filosofie van de nieuwe Wmo. We doelen in dit verband niet op het versterken van medezeggenschap (burgerparticipatie of cliëntparticipatie) op wat anderen doen (gemeente, zorginstelling etc.) maar op burgers die samen het heft in handen nemen en taken organiseren. Professionals worden bewust even op afstand gezet. Uiteindelijk kan bij de uitwerking van plannen wel in samenwerking met de gemeente of gevestigde instellingen gezocht worden maar dan in andere verhoudingen dan we gewend zijn. Burgerinitiatieven in de zorg kunnen in de visie van de rekenkamercommissie zowel invulling geven aan maatwerkvoorzieningen als aan algemene voorzieningen.

Er bestaat een grote variëteit aan coöperatieve vormen van burgerinitiatief¹². Wij beschouwen hier enkele praktijkvoorbeelden met een zorgcomponent.

De combinatie van wonen en zorg is in verschillende plaatsen in het land een succesvolle basis voor dit soort burgerinitiatief. Bijvoorbeeld het project De Wijde Mantel, een op basis van een ouderinitiatief ontwikkelde kleine woonvorm voor ouders met gehandicapte kinderen in De Glind nabij Amersfoort, of woonvormen die onder inspiratie van de landelijke vereniging gemeenschappelijk wonen van Ouderen (LVGO) zijn ontstaan.

Bij veel projecten voor gehandicapten is het principe dat burgers zelf eigenaar zijn en een betaalbare toegankelijke zorg en ondersteuning regelen. De zorg wordt vaak betaald vanuit het persoonsgebonden budget.

Voorbeelden van specifiek op zorg gerichte organisaties zijn de Vereniging zorgcoöperatie Schaijk, de zorgcoöperatie Helenaveen (beiden Noord Brabant) en de zorgcoöperatie De grote Akker Voorschoten. De meeste van deze coöperaties richten zich op zorgbemiddeling voor hun leden en informatievoorziening voor een bredere kring burgers.

In de PMA van 19 juni 2014 is een presentatie gegeven over een op te richten buurtcoöperatie Apeldoorn-Zuid. Doel van deze coöperatie is participatie, wonen, welzijn en zorg in samenhang aan te pakken. De coöperatie wil de regie terug bij de burgers. Plannen worden in 2014 uitgewerkt. Activiteiten en ledenwerving moeten in 2015 van de grond komen.

De rekenkamercommissie ziet in de voorstellen van het college voor de invoering van nieuwe taken in het kader van de WMO en de opvang van

¹² Buiten de zorg richten initiatieven zich vaak op terreinen als leefbaarheid en duurzaamheid. De Duurzame Energiecoöperatie Apeldoorn (deA) is zo'n voorbeeld, of buurtcoöperatie Nobelhorst in Almere (wijkbeheer).

bezuinigingen nog geen opening voor innovaties als de buurtcoöperatie Apeldoorn-Zuid (en vergelijkbare burgerinitiatieven in het land). Het doorvoeren van de kanteling, het stimuleren van eigen regie van burgers/klanten, neemt de bestaande patronen en instellingen als vertrekpunt. Dat is begrijpelijk. Transformaties kosten tijd. De gemeente zou in de optiek van de commissie wel echter meer ruimte kunnen bieden aan innovatie. Dat hoeft niet altijd in definitieve, grondig doordachte vorm. Experimenten kunnen innovatie op weg helpen.

Als voorbeeld van een gemeente die een uitnodigende en faciliterende houding inneemt, wijst de rekenkamercommissie op de gemeente Peel en Maas¹³ (toepassen right tot challenge van burgers).

5. Overige thema's zorg en welzijn

Zonder daar diep op in te gaan geeft de rekenkamercommissie in deze slotparagraaf enkele noties mee die de gemeenteraad bij een succesvolle transformatie in de zorg ter harte kan nemen.

- In dit (deel)rapport over de transitie van de zorg zijn de andere grote transities in het sociaal domein (jeugdzorg en participatie) om praktische redenen buiten beschouwing gebleven. Dat neemt niet weg dat door slimme verbindingen met de andere decentralisaties en beleidsterreinen extra kansen en efficiencies ontstaan. De commissie denkt hierbij in de eerste plaats aan de verbinding tussen de zorg en de participatiewet en de verbinding van de zorg met het beschermd wonen. Overigens heeft Apeldoorn met het project Talent al een voorschot genomen op het verbinden van o.a. zorg en participatie. Zorginstellingen zijn binnen Talent een hoofdleverancier van participatieplekken waar aanvullende arbeid verricht kan worden door mensen een uitkering en een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- Alom wordt het belang erkend dat professionals in de zorg (vooral in de eerste lijn) een meer generalistische visie ontwikkelen; professionals moeten leren naar meer levensdomeinen te kijken dan die van hun moederorganisatie (bijv. in keukentafel-gesprekken). Ook zijn als hierboven beschreven professionals nodig die het sociale domein breed kunnen overzien.
- De rol en positie van Wmo-raad en cliëntenorganisaties is in het licht van de nieuwe Wmo aan een herijking toe. Volgens de nieuwe Wmo moet de gemeente zorgdragen voor adequate cliëntondersteuning, waarbij het belang van betrokkene uitgangspunt is. De cliënt dient gratis en onafhankelijk ondersteuning te krijgen bij het onderzoek van de hulpvraag en het regelen van passende zorg en ondersteuning, ook vormen van kortdurende ondersteuning. In beginsel is de cliëntondersteuning van toepassing op het gehele

¹³ Peel en Maas innoveert, zie www.peelenmaas.nl

sociale domein. De Wmo-raad beschouwt het als zijn taak om toe te zien of de hulp die de gemeente vanuit de Wmo verstrekt ook echt zorgt dat alle inwoners van Apeldoorn meedoen in de maatschappij en zelfstandig kunnen wonen en geeft het college hierover gevraagd en ongevraagd advies. De gemeente heeft op dit moment twee raden die op het sociale domein adviseren: de Wmo-raad en de VWI-raad. De rekenkamercommissie plaats bij de ontwikkelingen enkele vragen en kanttekeningen:

- De Wmo-raad kan onderzoeken of zijn samenstelling (expertise) nog voldoende aansluit de nieuwe gemeentelijke taken, binnen de Wmo bijvoorbeeld de begeleiding van ggz-cliënten en mensen met een verstandelijke beperking, maar ook het nieuwe domein van de jeugdzorg.
- Het verdient overweging dat de Wmo-raad (uit eigen of in opdracht van de gemeente) een nadrukkelijke rol krijgt in het toezicht op de praktijk van de cliëntondersteuning: wordt deze ingevuld conform de wensen van de wetgever?
- De Wmo-raad kan (op eigen initiatief) in de geest van het conceptueel kader ook breder beoordelen of burgers voldoende betrokken worden bij de verschillende fasen in het beleidsproces.
- De gemeente zal zich (op termijn) moeten beraden of zij voor het sociale domein als geheel twee afzonderlijke adviesraden in stand wil houden. Los van formele regelingen kunnen beide raden overwegen op korte termijn hun advieswerkzaamheden praktisch af te stemmen en bepaalde adviezen tot een gezamenlijk project te maken.

Rekenkamercommissie Apeldoorn

Postadres: Postbus 9033
7300 ES Apeldoorn
Telefoon: (055) 580 1563
E-mail: h.vandenbroek@apeldoorn.nl
Website: www.apeldoorn.nl