

Quick scan WMO

**Onderzoek naar sturingsmogelijkheden
door de raad**

Rekenkamercommissie gemeente Groningen

**Secretariaat:
Postbus 20.001
9700 PB Groningen
tel. 050 – 367 7727**

e-mail: rekenkamercommissie@griffie.groningen.nl
website: www.groningen.nl/rkc

Januari 2009

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen is in 1997 ingesteld door de gemeenteraad van Groningen. De rekenkamercommissie doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid. Ambitie van de rekenkamercommissie is om dit te doen op een onafhankelijke, professionele en politiek betrokken wijze. Naar aanleiding van onderzoek doet de rekenkamercommissie aanbevelingen aan de raad. De rekenkamercommissie bestaat uit vier raadsleden en drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De rekenkamercommissie bepaalt zelf welke onderwerpen hij onderzoekt, de raad kan wel het verzoek doen om een bepaald onderwerp te onderzoeken. Met zijn onderzoeken wil de rekenkamercommissie de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad verder versterken.

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen bestaat uit:
Gerard Johans (voorzitter), Annie Postma, Mohn Baldew, Bernard Koops, Joost van Keulen, Maarten Allers en Jarko Nieweg. Secretaris is Peter Kommerij.

Rekenkamercommissie gemeente Groningen
Postbus 20.001
9700 PB Groningen
tel. 050 – 367 7727
internet: www.groningen.nl/rkc
e-mail: rekenkamercommissie@griffie.groningen.nl

Inhoudsopgave

- Inleiding 5
- Conclusies op basis van de quick scan 6
- Aanbevelingen 7
- Rapportage meerjarenprogramma Wmo 2008 8

Bijlage: rapport Quick scan Wmo

Inleiding

De rekenkamercommissie heeft een quick scan laten uitvoeren naar de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) door onderzoeksbureau SGBO. Met een quick scan wordt in relatief korte tijd een onderzoek uitgevoerd naar de hoofdlijnen van het beleid. Dat betekent dat er geen diepgaand onderzoek wordt uitgevoerd. De quick scan kan echter wel aanleiding geven tot een nader vervolgonderzoek, waarbij er wel ruimte is om dieper op de materie in te gaan.

Aanleiding voor dit onderzoek is niet zozeer de indruk bij de rekenkamercommissie dat het heel slecht gaat met de Wmo. De geluiden uit de raad hierover zijn over het algemeen behoorlijk positief. De aanleiding is meer of het in februari 2008 vastgestelde Wmo-beleidsplan voldoende handvaten biedt om na enige jaren te kunnen controleren of de in het Wmo-beleidsplan gestelde doelen daadwerkelijk zijn gehaald. Dit onderzoek kan dus min of meer worden gezien als een ex ante-onderzoek, waarbij van tevoren (of eigenlijk tijdens de beginfase van de uitvoering van het beleid) gekeken wordt naar de mate waarin de gestelde doelen de raad voldoende houvast geven om invulling te geven aan zijn controlerende taak. Daarnaast wil de rekenkamercommissie graag ervaring opdoen met dit type onderzoek: met een quick scan kan men in relatief korte tijd de raad een onderzoek aanbieden dat aanleiding kan geven tot een goed politiek debat.

De SGBO heeft in samenwerking met de rekenkamercommissie de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Voldoet het Wmo-beleidsplan van de gemeente Groningen aan de voorwaarden zodanig dat de raad over enige jaren kan constateren of het beleid doelmatig en doeltreffend is geweest?

Dat betekent dat de quick scan zich niet richt op de uitvoering van het beleid achteraf, maar meer op de inrichting van het voorgenomen beleid: is het Wmo-beleid bij de gemeente Groningen goed op de rails gezet, waardoor achteraf geconstateerd kan worden of de beoogde resultaten ook daadwerkelijk zijn bereikt?

Bij de uitvoering van het onderzoek heeft de SGBO het beleidsplan Wmo 2008-2010 centraal gesteld. Ook zijn de meest recente voortgangsrapportages over de Wmo bij de quick scan betrokken. Om op de hoofdvraag een antwoord te kunnen geven heeft het onderzoek aan de hand van de volgende vijf vragen plaatsgevonden:

- voldoet het beleidsplan aan de wettelijke vereisten;
- zijn de kosten en dekking voldoende inzichtelijk gemaakt;
- zijn de risico's voldoende in kaart gebracht;
- heeft de raad voldoende mogelijkheden om te sturen en te controleren;
- hoe verhouden de prestaties van de gemeente zich tot andere gemeenten.

Op basis van een toetsingskader is het beleidsplan geanalyseerd. Dit toetsingskader vindt u terug in hoofdstuk twee van de quick scan. Ook is in het kader van dit onderzoek wethouder Visscher geïnterviewd. De uitkomsten van dit interview zijn in het onderzoek verwerkt.

Conclusies op basis van de quick scan

Uit het onderzoek komt naar voren dat het Wmo-beleidsplan dat de raad in maart 2008 heeft vastgesteld niet in alle opzichten voldoet aan de voorwaarden op basis waarvan de raad over enkele jaren kan concluderen of het gevoerde beleid wel of niet doelmatig en doeltreffend is geweest. Dat komt voornamelijk door het ontbreken van een nulmeting op basis waarvan de raad dat achteraf zou kunnen concluderen. Wel is in het beleidsplan Wmo aangekondigd dat er een monitorings- en registratiesysteem wordt ontwikkeld, waarmee op termijn de resultaten in kaart gebracht kunnen worden. De onderzoeker maakt hierbij de aantekening dat de gemeente, net als veel andere gemeenten, prioriteit heeft gegeven aan de invoering van de Wmo en het op de rails zetten van de bijbehorende activiteiten. De raad is in dat proces als het ware meegenomen, onder andere via de halfjaarrapportages over de individuele voorzieningen, die op eigen verzoek naar de raad zijn en worden gestuurd.

Verder valt op dat de doelstellingen van de programma's nogal verschillen qua niveau. Bij het ene programma zijn de doelstellingen vooral op hoofdlijnen geformuleerd (bijvoorbeeld bij Toegankelijke en Leefbare stad), bij het andere programma zijn de doelstellingen veel meer uitgewerkt (bijvoorbeeld bij Mantelzorgondersteuning). Voor een goede ordening en overzicht is het beter om doelstellingen op (ongeveer) hetzelfde niveau te formuleren.

De samenhang binnen de Wmo is volgens de uitkomsten van de quick scan goed. In dat opzicht is het een goede keuze geweest om te gaan werken in programma's en niet op basis van afzonderlijke thema's. Maar de samenhang met andere beleidsterreinen wordt in het beleidsplan onvoldoende expliciet genoemd. Er wordt niet duidelijk gemaakt hoe die samenhang is of wordt geregeld. De rekenkamercommissie wees daar eerder op tijdens het onderzoek naar de DSW Stadspark, waaruit bleek dat de samenhang tussen het arbeidsmarktbeleid en het Wmo-beleid ontbrak. Uit het interview met wethouder Visscher komt naar voren dat er wel een projectorganisatie is opgezet met vertegenwoordigers van de diensten RO/EZ, SOZAWE, OCSW en HVD, maar dat betekent nog niet dat er een eenduidige opvatting bestaat over hoe de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen vorm gegeven dient te worden. Voor de raad wordt onvoldoende duidelijk hoe die gewenste samenhang gerealiseerd gaat worden.

In het Wmo-beleidsplan is volgens het onderzoek meer dan voldoende aandacht voor het borgen van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning. Dit blijkt onder meer uit het jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek, periodiek overleg met ketenpartners en het opzetten van meer steun- en informatiepunten.

De te lopen risico's bij de uitvoering van de Wmo zijn vooralsnog voldoende in kaart gebracht, aldus het onderzoek. Mogelijke risico's op langere termijn zijn moeilijk in kaart te brengen. De gemeente is daarbij in grote mate afhankelijk van landelijke regelgeving.

De keuzevrijheid voor mensen aan wie ondersteuning wordt verleend is goed geregeld in Groningen. Cliënten kunnen bijvoorbeeld een persoonsgebonden budget aanvragen, maar ze kunnen ook invloed op de voorziening zelf uitoefenen via een combinatie van persoonsgebonden budget en ondersteuning in natura. Ook zijn de diverse organisaties meer dan voldoende betrokken bij de totstandkoming van het Wmo-beleid. Verder is er een goed inzicht in kosten en dekking van het beleid.

In het onderzoek wordt een vergelijking gemaakt met andere gemeenten op basis van gegevens die elke gemeente dient aan te leveren over de uitvoering van de Wmo. Hieruit blijkt dat Groningen op enkele punten afwijkt van het landelijk gemiddelde. Overigens bieden deze vergelijkingscijfers maar weinig inzicht. Omdat gemeenten vooral kwalitatieve vragen moeten beantwoorden, is de wijze van invullen en de wijze van categoriseren heel bepalend voor de uitkomst. Wel wordt hierbij opvallend genoemd dat de uitgaven voor de posten Huishoudelijke Verzorging en Voorzieningen Gehandicapten aanzienlijk lager zijn dan het landelijk gemiddelde. Mogelijke oorzaken die hiervoor worden genoemd zijn: efficiënte inkoop met lagere prijzen als gevolg, beleidskeuzes waardoor minder mensen in aanmerking komen voor voorzieningen, de wijze waarop kosten zijn ingedeeld volgens IV3-systematiek. Deze afwijking zou nader kunnen worden onderzocht.

Verder is in de zomer van 2008 een onderzoek verschenen naar de Wmo waarin ook de gemeenten met elkaar zijn vergeleken. Hieruit kwam Groningen over het algemeen goed naar voren, beter dan het gemiddelde.

Op basis van de quick scan wordt geconcludeerd dat de raad ten aanzien van de individuele voorzieningen voldoende mogelijkheden heeft om te kunnen sturen en controleren. Door de halfjaar- en jaarrapportages over dit programma zit de raad er tamelijk bovenop. Maar de doelstellingen voor het programma individuele voorzieningen zijn niet in alle opzichten SMART geformuleerd. Voor de overige projecten geldt dat er een Wmo-beleidsmonitor ontbreekt. In de beleidsnota wordt deze monitor overigens wel aangekondigd, deze zou inzicht kunnen geven in de huidige stand van zaken. Op basis van de monitor en de feitelijke ontwikkelingen had de raad kunnen bijsturen en controleren, dat is nu niet goed mogelijk.

Aanbevelingen

De onderzoekers doen op basis van het onderzoek drie aanbevelingen die de rekenkamercommissie onderschrijft.

- Ten eerste wordt aangedrongen op het ontwikkelen van een Wmo-monitorings- en registratiesysteem. Op grond van die gegevens kan per speerpunt een indicator worden vastgesteld, zodat de raad na enige jaren controleren of het gevoerde beleid doeltreffend is geweest.
- Verder dienen de doelstellingen van de programma's meer op het zelfde niveau geformuleerd te worden. Dat zorgt voor meer orde en overzicht in de te behalen doelstellingen.
- Ten slotte moet de samenhang met andere beleidsterreinen veel meer concreetiseerd worden. Wat betekent bijvoorbeeld het Wmo-beleid voor het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid en welke concrete stappen moeten genomen worden om die samenhang tot stand te brengen?

Rapportage meerjarenprogramma WMO 2008

In de eindfase van dit onderzoek (december 2008) bracht het college van B&W de rapportage meerjarenprogramma Wmo 2008 uit. Hierin gaat het niet alleen over de individuele voorzieningen (zoals de eerdere halfjaarrapportages), maar over het WMO-beleid over de hele breedte. Hieruit komt naar voren dat er heel wat zaken op de rails zijn gezet sinds de vaststelling van het meerjarenprogramma Wmo in maart 2008. Uit de rapportage blijkt overigens dat ver weg het grootste deel van het Wmo-budget voor 2009 van 28.915.000 euro wordt besteed aan de individuele voorzieningen, namelijk 27,6 miljoen euro. Voor de andere drie speerpunten (leefbare en toegankelijke stad, mantelzorgondersteuning, kwaliteit dienstverlening) blijft er dan relatief gezien weinig geld over. Overigens wordt in deze rapportage niets vermeld over de Wmo-monitor.

Uit deze rapportage, maar ook uit de eerdere rapportages en vooral uit de quick scan ontstaat het beeld dat de raad voornamelijk wordt meegenomen in het proces. Dat biedt de raad enerzijds heel veel informatie, maar aan de andere kant maakt het de controlerende rol van de raad een stuk lastiger. Er zijn nu vooraf geen heldere doelen geformuleerd. Dat betekent dat het voor de raad moeilijk is na te gaan of de uitvoering van het Wmo-beleid op koers ligt. De raad kan wel het proces vrij goed volgen, maar als er geen heldere doelen zijn gesteld, is de kans groot dat de discussie al gauw over het proces zelf gaat en niet over de vraag of het beleid goed op koers ligt en of er moet worden bijgestuurd.

Quick scan Wmo-beleidsplan

Onderzoek naar de sturingsmogelijkheden door de raad

januari 2009

COLOFON

Samenstelling

Raymond Hamar de la Brethonière

SGBO

Onderzoek > Advies > Implementatie

Postbus 10242

2501 HE Den Haag

SGBO

Niets uit deze publicatie mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van SGBO.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. SGBO kan echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

INHOUDSOPGAVE	1	Inleiding	1
	1.1	Wmo	1
	1.2	De rol van de raad	1
	1.3	Het Wmo-beleidsplan	1
	1.4	Context van het Wmo-beleidsplan	2
	1.5	Quickscan Wmo	2
	2	Toetsingskader	4
	3	Analyse Wmo-Beleidsplannen	9
	3.1	Analyse	9
	3.2	Conclusie	24
	4	Aanbevelingen	25
		Bijlage: Prestatievelden	26

1 Inleiding

1.1 Wmo

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingegaan. De Wmo is een brede participatiewet met als doel om zo veel mogelijk mensen te laten meedoen aan de samenleving. Veel burgers kunnen op eigen kracht participeren en anderen ondersteunen. Maar er zijn ook burgers die een zetje nodig hebben om goed mee te doen aan de samenleving. En er is een groep burgers die zelfs met een zetje aan de kant dreigt te blijven staan. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo. In de wet staan de velden waarop een gemeente in ieder geval moet presteren om samenhangend beleid te organiseren: de negen prestatievelden.

1.2 De rol van de raad

Bij het opstellen van de Wmo koos het kabinet er bewust voor de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze wet bij de gemeente te leggen. Op dat niveau is het het duidelijkst wat er speelt. Met die kennis kan maatwerk worden geleverd. Dat is belangrijk, omdat de bedoeling van de wet immers is om het mogelijk te maken dat iedereen aan de samenleving deelneemt. Die mogelijkheden verschillen per gemeente. De ene gemeente bevindt zich op het platteland waar een grote afstand is tussen activiteiten, maar waar een redelijk aanbod is aan maatschappelijke verbanden. De andere gemeente is een stad waar een behoorlijk aanbod is aan activiteiten, maar waar burgers redelijk geïsoleerd van elkaar leven. De rol van de gemeenteraad is het stellen van kaders om het beleid op lokaal niveau vorm te geven: welke doelen moeten er in de betreffende gemeente worden gehaald en welke middelen kunnen daarvoor worden ingezet? Het ligt voor de hand dat die kaders worden vastgesteld in een nota. Die moet dus voldoende handvatten bieden om te sturen. De Wmo heeft een beleidsplan verplicht gesteld.

1.3 Het Wmo-beleidsplan

In artikel 3 van de Wmo staat dat de gemeenteraad een of meer plannen vaststelt die richting geven aan beslissingen over de maatschappelijke ondersteuning van de gemeenteraad en het college. Het plan wordt telkens voor vier jaar vastgesteld, maar kan intussen gewijzigd worden. Verder bevat het plan de hoofdzaken van het te voeren beleid. Het wetsartikel bevat ook een aantal zaken dat in ieder geval moet worden genoemd:

- de gemeentelijke doelstellingen op de prestatievelden;
- de manier waarop het samenhangende beleid wat betreft maatschappelijke ondersteuning wordt uitgevoerd. Daarbij moeten ook de acties worden genoemd die in de planperiode worden ondernomen;
- de resultaten die de gemeente met het plan wil behalen;

- de maatregelen die de raad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning;
- de maatregelen die de raad en het college nemen om keuzevrijheid te bieden in activiteiten voor degenen die vallen onder de prestatievelden 2 (preventie van problemen bij jeugd), 5 (het bevorderen van deelname aan de samenleving en het zelfstandig functioneren van mensen met een bepaalde beperking of probleem) en 6 (verlenen van voorzieningen aan mensen met een bepaalde beperking of probleem);
- de manier waarop de raad en het college zich hebben vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen.

Binnen deze kaders heeft de gemeente alle vrijheid om te beleidsnota vorm te geven zoals zij dat graag wil.

De prestatievelden op basis waarvan de gemeente doelstellingen moet formuleren, staan in de bijlage van dit onderzoek.

1.4 Context van het Wmo-beleidsplan

De eisen vanuit de wet zijn duidelijk. Toch is het belangrijk om het eerste Wmo-beleidsplan in de context te zien van de ontwikkeling van de Wmo. De vraag is of van een gemeente kan worden verwacht dat zij al bij de eerste nota aan de eisen voldoet. Een gemeente heeft hier veel informatie voor nodig, waarnaar moet worden gezocht. Maar op het moment dat de nota moest worden geschreven, moesten ook veel praktische zaken worden geregeld. Met andere woorden: de boel moest worden verbouwd en uitgebreid terwijl de winkel open bleef.

Zo was de overgang van Huishoudelijke Hulp naar gemeenten een omvangrijke operatie: duidelijk moest worden wat het gemeentelijk budget werd, er moest worden aanbesteed, de cliënten moesten worden overgedragen van de AWBZ naar de gemeente, er moest een uitvoeringsorganisatie plus loket worden opgezet enzovoorts. Voor een flink aantal gemeenten ging die overgang niet soepel. Zo ontbrak jurisprudentie die de juridische kaders moest leveren en was informatie over cliënten van Huishoudelijke Hulp niet volledig.

Daarnaast heeft de breedte van de Wmo ook gevolgen voor de manier waarop naar het beleid en naar de gemeentelijke organisatie wordt gekeken. Ook dit is een omvangrijke operatie die bij veel gemeenten nog aan de gang is.

1.5 Quick scan Wmo

Veel gemeenten zijn op zoek naar een goede invulling van de Wmo. Er gebeurt dus veel, maar in hoeverre de raad daadwerkelijk betrokken is bij het sturen op effecten en het halen van de doelen is onhelder. De quick scan brengt de huidige stand van zaken, de

knelpunten en die vraag naar mogelijkheden om te sturen op het gebied van de Wmo in de gemeente in beeld. Het is een kortlopend onderzoek in meerdere gemeenten tegelijk. De aanpak is identiek, de uitkomsten specifiek.

Bij de Quick scan Wmo is in eerste instantie uitgegaan van de vraag in hoeverre het Wmo-beleid doeltreffend en doelmatig is en of de raad voldoende aanknopingspunten heeft om te sturen op resultaat. Maar zoals gezegd is de Wmo nog volop in ontwikkeling en is het nog te vroeg om hiernaar te kijken. Daarom is de vraag in de quick scan:

Voldoet het Wmo-beleidsplan aan de voorwaarden zodat de raad over enige jaren kan constateren of het beleid doeltreffend en doelmatig is?

De Quick scan Wmo geeft dus een globaal inzicht in de mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ontwikkelde Wmo-beleid te bepalen. Het onderzoek vindt plaats aan de hand van de volgende vragen:

1. Voldoet het beleidsplan aan de wettelijke vereisten?
 1. Wat zijn de gemeentelijke doelstellingen op de prestatievelden?
 2. Hoe wordt samenhangend beleid uitgevoerd en welke acties worden ondernomen in de periode die het plan bestrijkt?
 3. Welke resultaten wenst de gemeente te behalen in de periode die het plan bestrijkt?
 4. Welke maatregelen nemen de raad en het college van B&W om de kwaliteit te borgen van de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning?
 5. Hoe wordt de keuzevrijheid bevorderd voor mensen aan wie ondersteuning wordt verleend?
 6. Wat zijn de resultaten van het mening vormende totstandkomingsproces met burgers en organisaties?
 2. Zijn de kosten en de dekking voldoende inzichtelijk gemaakt?
 3. Zijn de (financiële en andere) risico's voldoende in kaart gebracht?
 4. Heeft de raad voldoende mogelijkheden om te sturen en te controleren en hoe worden deze mogelijkheden gebruikt?
 1. Zijn de doelstellingen helder geformuleerd?
 2. Hoe wordt geconstateerd of doelen worden gehaald?
 5. Hoe verhouden de prestaties van de gemeente zich tot die van andere gemeenten?
- Dit is een overzicht van de antwoorden op de verplichte vragen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Iedere gemeente moet hier jaarlijks verantwoording over afleggen aan haar burgers.

2 Toetsingskader

Aan de hand van de volgende vragen zijn in het Wmo-beleidsplan de prestatie-indicatoren voor de quick scan gescreend:

Vond er een analyse van de bestaande situatie plaats?

Om te weten waarnaar wordt gestreefd, moet eerst worden bekeken waar een gemeente staat. Een analyse van de bestaande situatie kan op de volgende manieren:

1. Het gebruik van cijfers over de mate waarin burgers deelnemen aan de samenleving en de mate waarin zij daar barrières bij tegenkomen. Het vinden van concrete informatie hierover kan ingewikkeld zijn. Van burgers zijn geen directe gegevens bekend over het hebben van beperkingen of over de mate van deelname aan de samenleving. Maar er is genoeg informatie te vinden die aanwijzingen geeft. De GGD heeft bijvoorbeeld gegevens over de gezondheidssituatie van de burgers: bijvoorbeeld overgewicht, sterfecijfers en belemmeringen die burgers ondervinden bij beperkingen. Daarnaast kan worden gekeken naar de cijfers van de individuele verstrekkingen. Bij welzijnsinstellingen kan informatie worden gevraagd over het bereik van activiteiten: hoe groot is het bereik van het maatschappelijk werk, van het opbouwwerk, van het jeugdwerk? Een gemeente kan ook een onderzoek doen. Ten slotte kan worden bekeken wat de resultaten zijn van het beleid zoals tot dat moment is vastgesteld.
2. Cijfers beschrijven maar een deel van de situatie. Het is altijd tellen en vertellen. Dat betekent dat met betrokkenen de cijfers moeten worden geïnterpreteerd. De belangrijkste partners hierin zijn de direct betrokkenen. Zij kunnen vertellen of de cijfers overeenkomen met hun beleving, en of zij zaken als een probleem ervaren of niet. Daarnaast kunnen de instellingen vertellen welke verhalen achter de cijfers zitten. Dan gaat het erom of zij het beeld hebben dat de mensen die moeten worden bereikt ook echt worden bereikt. Verder kunnen zij aangeven of er samenhang zit in de cijfers: is er sprake van complexe problematiek?

Zijn de ontwikkelingen in beeld gebracht?

Nadat er een beeld is over de bestaande situatie, moet er ook worden gesproken over de ontwikkelingen. Is er sprake van vergrijzing of verjonging, gaan burgers langer zelfstandig wonen, wat zijn de ontwikkelingen wat betreft de samenstelling van de huishoudens, het aanbod van huisartsen, het openbaar vervoer, bouwprogramma, armoede enz.? Knelpunten, behoeften en mogelijke 'witte vlekken' in beleid in het aanbod, komen hierbij ook aan de orde. Een belangrijk aspect is verder de tevredenheid over de manier waarop het beleid tot nu toe wordt uitgevoerd.

Is er een visie geformuleerd?

Als de situatie duidelijk is, moet worden bepaald welke beleidsrichtingen er mogelijk zijn. Hiervoor formuleert de gemeente een visie op maatschappelijke ondersteuning. Er zijn vijf fundamentele keuzes die de basis vormen. Deze hebben betrekking op:

1. de verhouding tussen collectieve voorzieningen en individuele voorzieningen:
Willen we zo veel mogelijk 'algemene' voorzieningen, of willen we juist voorzieningen op maat voor individuen?
2. de verhouding tussen de eigen verantwoordelijkheid van burgers en die van de gemeente:
In hoeverre worden burgers geacht zelfredzaam te zijn en op welke terreinen?
3. de verhouding tussen instellingen en de gemeente:
Op welke wijze moet de aansturing van instellingen plaatsvinden? Heeft de gemeente alleen een taak als er 'witte vlekken' optreden, of wil de gemeente ook invloed op beleid dat instellingen voeren?
4. de verhouding tussen instellingen en burgers:
Hoe dienen instellingen om te gaan met de burgers? In welke mate dienen instellingen vraaggericht te werken? Stelt de gemeente voorwaarden aan het betrekken van burgers en cliënten bij het beleid van instellingen?
5. de wijze van benaderen van inwoners, als burgers of als cliënten:
Vatten we het Wmo-beleid op als een breed, op participatie van alle burgers gericht, beleid of zien we de Wmo meer als ondersteuning voor wie niet mee kan komen?

In het verlengde hiervan gaat het ook om het uitwerken van de compensatieplicht. Als het nog niet is gebeurd in een eerdere notitie, moet in het beleidsplan staan op welk moment een persoon geacht wordt te zijn gecompenseerd in de beperkingen die zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie in de weg staan.

Zijn er doelen geformuleerd?

Op basis van de visie kan een aantal algemene doelen worden geformuleerd. Die kunnen antwoord geven op bovenstaande vragen over de verantwoordelijkheid van de burger, de civil society, het compensatiebeginsel en de samenhang in het aanbod. Door het formuleren van algemene doelen wordt een kader geschapen voor de samenhang in het beleid. Daaruit kunnen de doelen per prestatieveld worden geformuleerd.

Zijn er resultaten geformuleerd?

Om te weten of de doelen worden gehaald, moeten doelstellingen zo veel mogelijk Specifiek-Meetbaar-Acceptabel-Realistisch-Tijdgebonden (SMART) worden geformuleerd. Op de onderstaande manier moet dit gebeuren:

Stap 0: Formuleer het onderwerp

Stap 1: Specifiek

Wat moet concreet worden bereikt?

Dat betekent een doelgroep (zelfstandig naamwoord) en een activiteit/prestatie (werkwoord) noemen. Per speerpunt kunnen meerdere doelstellingen worden geformuleerd.

Stap 2: Meetbaar

Worden de beschikbare gegevens gebruikt? Dit kunnen kwantitatieve gegevens (bijvoorbeeld epidemiologische gegevens) zijn, maar ook kwalitatieve gegevens (cliënttevredenheidsonderzoeken). Als er geen gegevens beschikbaar zijn, moet worden aangegeven hoe deze gegevens verkregen moeten worden.

Stap 3: Tijdgebonden

Er moet zijn bepaald in welke periode het resultaat wordt behaald.

Stap 4: Acceptabel

Met partners moet zijn besproken of zij de geformuleerde doelstelling onderschrijven. Willen zij meewerken om deze te behalen?

Stap 5: Realistisch

Als zo veel mogelijk partners zich hebben uitgesproken voor het behalen van de doelstelling, is het goed de vraag te stellen wat er gebeurt als er mogelijk minder middelen of capaciteit zijn.

Zijn er acties geformuleerd?

Om de verschillende doelen te halen moeten acties worden geformuleerd. Duidelijk moet zijn wie de acties uitvoeren.

Is beschreven hoe samenhangend beleid vorm krijgt?

In de Wmo staat de behoefte aan ondersteuning van een burger centraal. Daar moet een samenhangend antwoord op worden gegeven. In het onderzoek wordt bekeken in welke mate er relaties worden gelegd tussen de verschillende prestatievelden. De relatie tussen prestatieveld 5 *het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem* en prestatieveld 6 *het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer* ligt voor de hand, omdat het over dezelfde personen gaat. De *sociale samenhang en leefbaarheid* van prestatieveld 1 zijn daarbij een belangrijke voorwaarde.

Maar ook buiten de Wmo moeten relaties worden gelegd. Daar wordt ook naar gekeken. Zo hebben mensen met een beperking vaak een laag inkomen. De kans op werkloosheid is ook groter. Dan ligt een koppeling met werkgelegenheidsbeleid, economisch beleid en armoedebelief voor de hand. In ieder geval moet de samenhang tussen wonen-zorg-welzijn worden uitgewerkt. Met het gezondheidsbeleid kan een relatie worden gelegd als

het gaat om het voorkomen dat mensen beperkingen krijgen. Vanuit het gezondheidsbeleid worden namelijk verschillende preventieactiviteiten uitgevoerd. Een ander aspect van gezondheidsbeleid is voldoende aanwezigheid van huisartsen. Als op basis van de Wmo ervoor is gekozen dat mensen langer zelfstandig wonen, betekent dat ook dat dit aanbod op peil blijft. Andere koppelingen zijn te maken met het woonbeleid en de inrichting van de openbare ruimte. In de uitwerking van doelen naar beleidsterreinen, moet ook worden gekeken naar samenhang met andere beleidsterreinen die niet onder de Wmo vallen.

Hoe wordt de kwaliteit geregeld?

In het Wmo-beleidsplan moet staan welke maatregelen er worden genomen om de kwaliteit te borgen van de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning. Ten eerste kan dit door het maken van kwaliteitsafspraken. Daarnaast kunnen cliënttevredenheidsonderzoeken worden bedoeld. Op deze manier hebben burgers/gebruikers op een bepaald moment de mogelijkheid om zich uit te spreken over de kwaliteit. Dit kan op vele manieren, van internetenquêtes tot panelgesprekken. Gemeenten kunnen ook kiezen over welk prestatieveld of over welke activiteiten of voorzieningen zij een onderzoek willen doen.

Kosten

Middelen voor de maatschappelijke ondersteuning zijn niet geoormerkt. Er kan dus worden gekozen binnen de uitkering van het gemeentefonds. Er moet daarbij rekening worden gehouden met de ontwikkeling van de vraag naar maatschappelijke ondersteuning en wat de financiële gevolgen daarvan zijn. In een gemeente met veel jonge inwoners is er een andere vraag dan in een gemeente met veel oudere inwoners. Daar komt bij dat de vraag naar maatschappelijke ondersteuning kan groeien door extramuralisering en dat er een ontwikkeling gaande is dat men problemen zo veel mogelijk in de eerste lijn wil oplossen. Een gemeente ontkomt er daarom niet aan om financiële keuzes te maken. Dit is een reden waarom het bepalen van doelen zo belangrijk is, omdat die ook een kader vormen voor financiële keuzes. Bij herijking binnen de maatschappelijke ondersteuning kan er met begrotingsposten worden geschoven. Voor projecten zijn tijdelijk middelen nodig.

Prestaties: Hoe presteert de gemeente ten opzichte van andere gemeenten?

Beleidskeuzes moeten uiteindelijk leiden tot prestaties. In artikel 9 van de Wmo staat dat gemeenten verplicht zijn bepaalde gegevens over de uitvoering van de wet aan burgers en cliëntenorganisaties beschikbaar te stellen. Dit wordt horizontale verantwoording genoemd. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft hiervoor een aantal vragen verplicht gesteld. Per prestatieveld worden een of meer vragen gesteld (in de bijlage van dit onderzoek staan de prestatievelden vermeld). Gemeenten zijn vrij in de manier waarop zij de antwoorden aan hun burgers beschikbaar stellen. Daarnaast publiceert het ministerie de antwoorden van alle gemeenten (over de vorm waarin is nog geen besluit genomen). Burgers moeten zo de antwoorden van gemeenten onderling

kunnen vergelijken. Dat is de reden dat gemeenten de gegevens ook naar het ministerie moeten sturen. Het sturen van die gegevens is dus geen vorm van het afleggen van verantwoording aan het rijk. De resultaten hebben geen invloed op de middelen die de gemeente van het rijk krijgt.

3 Analyse Wmo-beleidsplannen

3.1 Analyse

Voor de quick scan zijn de volgende documenten onderzocht:

- Wmo in Groningen: naar draagkracht en draagvlak!? Aanzet tot een kadernota.
- Wmo.groningen.nl, meerjarenprogramma 2008-2010
- Investeren in sociaal kapitaal, vrijwilligersbeleid in de gemeente Groningen
- Hoofdstukken Onderwijs & Welzijn en Gezondheid van de Gemeenterekening 2007
- Hoofdstukken Onderwijs & Welzijn en Gezondheid van de Gemeentebegroting 2008
- Hoofdstukken Onderwijs & Welzijn en Gezondheid van de Gemeentebegroting 2009
- Plan van Aanpak Regionaal Kompas Daklozenbeleid 2008-2012
- Vroeg erbij en erbij blijven, visie van de 25 Groninger gemeenten op de OGGz, 2008-2018
- Jaarrapportage Individuele Voorzieningen 2007
- Halfjaarrapportage Individuele Voorzieningen 2008
- Rapportage Meerjarenprogramma Wmo 2008

Hieronder worden de vragen van de quick scan beantwoord:

1. Voldoet het Meerjarenprogramma aan de wettelijke vereisten?

Het programma voldoet nog niet aan deze vereisten. De nota's bevatten allemaal doelstellingen per afzonderlijk programma van het Meerjarenprogramma. Maar omdat er onvoldoende beleidsinformatie is, is het moeilijk om doelstellingen te formuleren. Bij een aantal onderdelen wordt hieraan gewerkt.

Een algemeen doel voor het Wmo-beleid is wel geformuleerd in de Kadernota, maar komt niet terug in het Meerjarenprogramma. Door middel van vier programma's wordt in het Meerjarenprogramma samenhang gewaarborgd in het beleid rond de speerpunten. In een van de programma's wordt gewerkt aan de kwaliteit van de ondersteuning van de individuele voorzieningen. Voor de burger is keuzevrijheid mogelijk. Ten slotte zijn er mogelijkheden geweest voor burgers en organisaties om mee te werken aan de totstandkoming van het Meerjarenprogramma.

Deze vraag is beantwoord aan de hand van de onderstaande deelvragen.

A. Wat zijn de gemeentelijke doelstellingen op de prestatievelden?

Prestatievelden

De gemeente Groningen kiest ervoor om niet voor alle prestatievelden beleid te ontwikkelen. De reden hiervoor is dat op een aantal prestatievelden of onderdelen daarvan, het beleid al is vastgesteld of al in ontwikkeling is. Voorbeelden hiervan zijn de nota Vrijwilligersbeleid, het Plan van Aanpak Daklozenbeleid en de nota OGGz. Deze laatste twee gaan over de prestatievelden 7, 8 en 9 van de Wmo. Zij gelden voor de hele regio Groningen. Het bestaande en al in gang gezette beleid wordt dus niet aangepast. Dit is al geconstateerd in de Kadernota Wmo uit 2006. Voor een breed en complex onderwerp als de Wmo is het een goede keuze om de prioriteit te leggen bij die onderwerpen die nog verder ontwikkeld moeten worden. De Wmo is bedoeld om deelname aan de samenleving mogelijk te maken. Als het beleid dat dit mogelijk moet maken voor een deel al is vastgesteld, heeft het weinig zin om dat over te doen.

In het Meerjarenprogramma staat dat vooral extra inzet en vernieuwing nodig zijn op de volgende prestatievelden:

1. Sociale samenhang en leefbaarheid;
4. Ondersteuning mantelzorg en vrijwilligerswerk;
5. Bevorderen deelname aan de samenleving door mensen met beperkingen;
6. Voorzieningen voor mensen met beperkingen.

Hieronder volgt een toelichting op de prestatievelden waar de gemeente Groningen beleid op gaat ontwikkelen:

- Bij prestatieveld 1 mag een gemeente zelf kiezen hoe zij sociale samenhang wil bevorderen. Bij leefbaarheid gaat het om het wonen in een prettige en veilige omgeving.
- De bedoeling van prestatieveld 4 is dat de gemeente voor mantelzorg beleid ontwikkelt om overbelasting te voorkomen, adequate ondersteuning te bieden en de emancipatie en participatie van mantelzorgers te bevorderen. Voor vrijwilligerswerk gaat het om het ondersteunen van vrijwillige inzet op alle terreinen van de samenleving. Ook dit prestatieveld laat de gemeente dus veel ruimte voor eigen invulling.
- Prestatieveld 5 gaat over algemene maatregelen die, zonder dat men zich tot de gemeente hoeft te wenden, ten goede kunnen komen aan iedereen die daaraan behoefte heeft. Bij prestatieveld 6 gaat het om individueel te verlenen voorzieningen voor mensen met beperkingen, die aan de behoefte van het individu zijn aangepast.

De wetgever heeft er bewust voor gekozen om in het kader van de Wmo de gemeente geen concrete taken te geven. In de wet zijn prestaties geformuleerd. Gemeenten hebben grote vrijheid in de lokale invulling van de Wmo en het

stellen van prioriteiten. Dat betekent dat de gemeente Groningen voor de invulling van de prestatievelden vanuit de wet alle ruimte heeft gekregen.

Programma's

De gemeente Groningen kiest ervoor om het Meerjarenprogramma gebundeld langs speerpunten op te zetten in programma's. Dus niet volgens de lijn van de negen prestatievelden. Hierdoor ontbreken doelstellingen op de prestatievelden. In het toetsingskader van de quick scan is al aangegeven dat samenhang belangrijk is bij het vormgeven van beleid. De ondersteuning van een burger staat centraal en daar moet een samenhangend antwoord op worden gegeven. Als een gemeente zich richt op ieder prestatieveld afzonderlijk, dreigt zo'n samenhangend antwoord ondergesneeuwd te raken. Verschillende gemeenten kiezen er daarom voor om de Wmo in programma's vorm te geven, waar telkens onderdelen van prestatievelden in terugkomen. Ondanks het feit dat in de wet staat dat er per prestatieveld gemeentelijke doelstellingen moeten worden geformuleerd, is het daarom aan te bevelen om dit vanuit samenhang te doen.

Ook de gemeente Groningen kiest ervoor om zo te werk te gaan en wel door vier speerpunten te kiezen waar programma's voor worden ontwikkeld. De vier speerpunten van de gemeente Groningen zijn:

1. zorgen voor een leefbare en toegankelijke stad (fysiek en sociaal);
2. ondersteunen en versterken van de civil society, met de nadruk op mantelzorgondersteuning;
3. bevorderen van en toezicht houden op de professionele ondersteuning;
4. zorgen voor voldoende en kwalitatief goede voorzieningen.

Doelstellingen

Per programma zijn doelstellingen geformuleerd. In het Meerjarenprogramma zijn deze te vinden bij 'Wat willen we bereiken', bij het programma Dienstverlening staan ze bij 'hoofddoelen'. Hieronder staan de programma's en de doelstellingen.

Programma Leefbare en Toegankelijke Stad

- de participerende wijk;
- de zorgzame wijk.

Hierin komen de vier prestatievelden terug waar nog niet voldoende beleid op was ontwikkeld.

Programma Mantelzorg

- meer mantelzorgers bereiken;
- opsporen en tegengaan van overbelasting onder mantelzorgers;
- herkennen en erkennen van de positie van de mantelzorger;
- toegankelijk maken van het ondersteuningsaanbod;

- aanbieden van respijtzorg, voorzieningen en faciliteiten;
- maatschappelijke participatie;
- ondersteuning van zwaar belaste mantelzorgers met een bijstandsuitkering;
- werkgevers bewust maken van werkende mantelzorgers.

Hierin komen prestatieveld 1, 2 en 4 terug.

Programma Kwaliteit Dienstverlening

- een betere informatievoorziening;
- een duidelijke ketenaanpak.

De prestatievelden 5 en 6 worden uitgewerkt voor wat betreft dienstverlening.

Programma Individuele Voorzieningen

- burgers ondersteunen die zelf onvoldoende in staat zijn om mee te doen in de stad;
- de gemeente richt zich op de mensen die dit het hardst nodig hebben, ook wat betreft inkomen;
- inzetten op preventie;
- voor mensen die moeite hebben om mee te doen, worden algemene voorzieningen getroffen. Als dat niet voldoende is, wordt geanticipeerd op de individuele vraag;
- mensen in een vroeg stadium informeren over aanpassingsmogelijkheden in de woningen en mobiliteitsvoorzieningen.

De prestatievelden 5 en 6 worden hierin uitgewerkt.

De nota Vrijwilligersbeleid, het Regionaal Kompas Daklozenbeleid en de nota OGGz zijn ook onderzocht.

Vrijwilligersbeleid

Een zodanig stimulerend vrijwilligersklimaat realiseren dat burgers zich betrokken voelen bij de samenleving en daaraan een (duurzaam) aandeel willen leveren.

Regionaal Kompas Daklozenbeleid

- maatschappelijke opvang verbeteren;
- dakloosheid verminderen;
- dakloosheid voorkomen.

Nota OGGz

- verbeteren signalering OGGz-problematiek;
- de gebiedsgerichte betrokkenheid van voorzieningen bevorderen;
- Een efficiënte werkorganisatie opzetten waarin de samenwerking tussen voorzieningen gerealiseerd kan worden.

De hierboven genoemde doelstellingen van de programma's en de nota's verschillen wel van elkaar. De doelstellingen voor Leefbare en Toegankelijke Stad bestaan uit hoofdlijnen (bijvoorbeeld: participerende stad) en voor Mantelzorgondersteuning zijn de doelstellingen behoorlijk uitgewerkt (bijvoorbeeld: het opsporen en tegengaan van overbelasting onder mantelzorgers).

Algemene Wmo-doelen

In het toetsingskader van dit onderzoek staat dat algemene doelen belangrijk zijn om een kader te scheppen voor de samenhang in het beleid. Daaruit kunnen de doelen per prestatieveld worden geformuleerd. Deze algemene doelen ontbreken in het Meerjarenprogramma. In het Meerjarenprogramma wordt wel verwezen naar de Kadernota. Hierin zijn beleidsuitgangspunten vastgesteld. Deze zijn:

- gericht investeren in mantelzorg en vrijwilligerswerk, participatie en vitale buurten;
- voorkomen is beter dan genezen;
- verbeteren samenhang tussen voorzieningen;
- individuele voorzieningen kwalitatief op orde;
- samenwerken op het grensvlak tussen Wmo en AWBZ;
- sterkste schouders, zwaarste lasten;
- draagvlak bij organisaties en burgers.

In de Kadernota staat ook de richting die de gemeente met de Wmo op wil. Deze is gebaseerd op de onderdelen van het collegeprogramma:

Bij de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning zetten we in op een integraal beleid op het gebied van participatie, wonen, zorg en welzijn. We willen een samenhangend aanbod aan voorzieningen in de wijken, zodat ouderen en mensen met een beperking zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen.

en:

We streven er naar het voorzieningenniveau op peil te houden en als het mogelijk is uit te breiden.

Dit wordt vertaald in de volgende richting:

De gemeente Groningen beoogt met de Wmo vooral de participatie van mensen: dat wil zeggen het zo veel mogelijk zelfstandig mee (blijven) doen en niet buitengesloten zijn.

Deze richting vormt eigenlijk het algemene doel van het Wmo-beleid. In het Meerjarenprogramma komt dit echter niet terug.

B. Hoe wordt samenhangend beleid uitgevoerd en welke acties worden ondernomen in de periode die het plan bestrijkt?

Samenhang

Het Meerjarenprogramma bevat programma's waarbij tussen Wmo-beleidssterreinen samenhang is georganiseerd. Of er samenhang is met andere beleidssterreinen, komt in het Meerjarenprogramma niet naar voren.

In het toetsingskader staat aangegeven hoe belangrijk het is om zowel in het Wmo-beleid als daarbuiten samenhangend beleid vorm te geven. Samenhang brengen in de Wmo gebeurt in de gemeente Groningen dus door vier programma's die op vier speerpunten zijn gebaseerd. In het Meerjarenprogramma staan voor de programma's de acties voor 2008-2010 aangegeven, waarvan die voor 2008 zijn gespecificeerd. Daarbij is dus duidelijk wat de beoogde resultaten zijn. Wat betreft de samenhang met beleidssterreinen buiten de Wmo, worden wel een aantal ontwikkelingen genoemd die al lopen: wijkvernieuwing, veilige leefomgeving, Heel-de-buurtaanpak, meldpunten overlast enz. Ook de inzet van corporaties wordt genoemd als het gaat om de toegankelijkheid van wooncomplexen. In bijlage 2 van het Meerjarenprogramma worden de beleidsnota's genoemd die directe invloed hebben op het Wmo-beleid: armoedepact, lokaal gezondheidsbeleid, integratienota, Wet werk en bijstand enz. Maar in het beleidsplan wordt niet expliciet aangegeven op welke manier de samenhang met deze nota's is geregeld.

Acties & Partners

Onder het kopje 'Wie doet wat' wordt per programma beschreven wat de acties zijn en wie de partners zijn. De positie van de gemeente verschilt per programma en binnen de programma's. Bij Leefbare en Toegankelijke Stad gaat het om wijkbewoners, intermediaire organisaties en beroepskrachten. Hierin beschrijft de gemeente haar rol als die van een regisseur die stimuleert, faciliteert en waar nodig mobiliseert. Bij Mantelzorg worden op een specifiekere manier de partners genoemd:

- Het Steunpunt Mantelzorg is verantwoordelijk voor de implementatie van de mantelzorgondersteuning bij andere organisaties.
- Met het Zorgloket worden afspraken gemaakt over cliëntondersteuning.
- De werkgroep Zorg voor een Ander gaat in overleg met mantelzorgers om het ondersteuningsaanbod inzichtelijk te maken.

Ook bij Kwaliteit Dienstverlening worden de partners genoemd. Daarbij wordt ook een opmerking gemaakt over de verschillende posities die de gemeente inneemt, omdat de relatie niet altijd dezelfde is. Bij sommige partners is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Over andere partners (bijvoorbeeld corporaties) heeft de gemeente geen directe zeggenschap; daarmee moeten dus afspraken worden gemaakt. Bij Individuele Voorzieningen worden ook partners

genoemd. Daarbij komt dat er aan de Wmo doelgroepen zijn toegevoegd, waar nog onvoldoende kennis over bestaat. Een van de acties is daarom hier meer zicht op te krijgen.

In de nota Vrijwilligersbeleid worden ook acties genoemd. Bij de uitvoering worden de verschillende partners genoemd. Daar wordt duidelijk aangegeven wat de gemeente doet en wat door anderen wordt gedaan.

In het Regionaal Kompas Daklozenbeleid staat een overzicht met de ambities van 2008-2012, bijvoorbeeld: In de stad Groningen worden afspraken met betrekking tot het voorkomen van huisuitzettingen geactualiseerd. De ambities zijn niet omgezet naar acties.

In de nota OGGz worden verschillende acties genoemd:

- oprichten meldpunten overlast en zorg;
- burens, familieleden, sleutelfiguren in de wijk scholen en motiveren tot het melden van hun zorgen;
- verbinden van netwerken en efficiënter werken.

Wie die acties uitvoert, is niet duidelijk. De reden is waarschijnlijk dat iedere gemeente dat afzonderlijk moet bepalen. In de nota staat welke gemeente welke acties zelf uitvoert.

C. Welke resultaten wenst de gemeente te behalen in de periode die het plan bestrijkt?

In het Meerjarenprogramma kunnen voor een deel de resultaten concreet worden waargenomen. Voor een deel lukt dat niet. De belangrijkste reden waarom dit moeilijk lukt, is het ontbreken van beleidsinformatie voor het ontwikkelen van doelstellingen. De eerste stappen van SMART formuleren zijn immers *specifiek* en *meetbaar* maken. Als daar niet aan wordt voldaan, kan het formuleren niet worden vervolgd.

Beschrijving situatie

In het Meerjarenprogramma wordt in cijfers een beeld gegeven van de hele bevolking. Daarbij is ook een prognose gemaakt van de groei van het aantal ouderen. Maar er is meer nodig en dat wordt ook onderkend. In het Meerjarenprogramma wordt aangekondigd dat voor de Wmo een monitorings- en registratiesysteem wordt ontwikkeld. Per speerpunt wordt dan een indicator aangewezen, waarover gegevens worden verzameld. Het verzamelen van gegevens brengt natuurlijk kosten met zich mee. In de begroting zijn middelen voor het monitorings- en registratiesysteem opgenomen.

Voor het opzetten van het monitorings- en registratiesysteem worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De gemeente voldoet aan de wettelijke verplichtingen in het kader van de Wmo.
- De gemeente sluit aan bij de speerpunten.
- Er wordt zo veel mogelijk gebruikgemaakt van de reeds ontwikkelde lokale en landelijke meetinstrumenten.

In bijlage 4 van het Meerjarenprogramma wordt een overzicht gegeven van indicatoren per speerpunt. In het Meerjarenprogramma wordt verder een nulmeting voor juni 2008 aangekondigd voor die indicatoren waarvoor al gegevens worden verzameld. Uit de stukken die in het kader van dit onderzoek zijn geanalyseerd, blijkt niet of dit al is gebeurd.

Doelstellingen per programma

In het Meerjarenprogramma wordt per programma genoemd wat de gemeente wil bereiken. Hieronder staat een overzicht van deze doelstellingen. Ook de nota Vrijwilligersbeleid, het Plan van Aanpak Daklozenbeleid en de nota OGGz zijn onderzocht. Ook die doelstellingen worden genoemd.

Programma Leefbare en Toegankelijke Stad

De doelstellingen voor dit programma zijn redelijk SMART geformuleerd. Hier volgen wat voorbeelden:

- Meer mensen uit gesloten netwerken worden betrokken bij belangrijke wijkontwikkelingen (registratie gesubsidieerde instellingen en gemeentelijke diensten).
- De sociale cohesie is in 2011 toegenomen ten opzichte van 2008 (leefbaarheidsmonitor).
- Het sociale isolement is niet toegenomen (gezondheidsenquête 2006 en 2010).
- Er zijn minder overbelaste mantelzorgers (gezondheidsenquête 2006 en 2010).

Er wordt gewerkt aan het verkrijgen van meer beleidsinformatie. Aangegeven wordt dat de leefbaarheids- en veiligheidsenquête op dit moment nog onvoldoende is toegesneden op de Wmo. Maar voor het meten van de sociale cohesie biedt het meetinstrument dat in het kader van de Wmo-pilot is ontwikkeld, een meer gespecificeerd inzicht in elementen van sociale cohesie. Daarom wordt onderzocht wat de mogelijkheid is voor het integreren van dit instrument in de stadsmonitor.

Programma Mantelzorg

Aan de ambitie (betere infrastructuur voor mantelzorgondersteuning) zijn diverse doelen gekoppeld. Deze zijn vervolgens in diverse acties uitgewerkt. Maar de

doelen zijn niet altijd SMART, bijv: toegankelijk maken van het ondersteuningsaanbod. Wanneer kan geconcludeerd worden dat dit in voldoende mate het geval is?

Programma Kwaliteit

De doelstellingen die betrekking hebben op klanttevredenheid zijn SMART geformuleerd. Een voorbeeld hiervan is: het realiseren van een blijvende klanttevredenheid onder burgers ten aanzien van de dienstverlening van het Zorgloket met een score van 7 of hoger. Andere doelstellingen zijn niet SMART geformuleerd, zoals: het vergroten van het bereik van het Zorgloket en de STIP's (steun- en informatiepunten).

Programma Individuele Voorzieningen

In dit programma worden doelstellingen genoemd. Deze zijn niet allemaal SMART geformuleerd. Hieronder voorbeelden:

- het vergroten van het bereik van Zorgloket en STIP;
- het verhogen van het aantal mogelijkheden voor cliënten om contact met de gemeente te leggen;
- het realiseren van een blijvende klanttevredenheid onder burgers ten aanzien van de dienstverlening van het Zorgloket met een score van '7' of hoger. (De eerste meting in 2007 kwam tot een waarde van 8,5. Dat betrof echter het overgangsjaar.)
- het realiseren van klanttevredenheid onder burgers ten aanzien van de dienstverlening van de ketenpartners met een score van '7' of hoger. (In 2008 wordt een nulmeting gehouden).

Vrijwilligersbeleid

Voor vrijwilligersbeleid zijn doelen genoemd. Deze zijn niet SMART geformuleerd. Dat komt omdat zicht ontbreekt op de inzet en de behoeften aan ondersteuning. In de nota wordt aangekondigd dat er een nulmeting komt om het huidige vrijwilligersbeleid in kaart te brengen. Deze wordt in 2011 herhaald. In de rapportage Meerjarenprogramma Wmo 2008 staat dat deze nulmeting voor het vrijwilligersbeleid is uitgevoerd.

Voorbeelden van de geformuleerde doelen voor vrijwilligersbeleid zijn:

- beter vrijwilligersbeleid binnen organisaties en vrijwilligersinitiatieven;
- minder bureaucratische administratieve rompslomp;
- kennisuitwisseling tussen vrijwilligers en hun organisaties;
- innovatie van het ondersteuningsaanbod gericht op de veranderende vraag naar en het aanbod van vrijwilligers.

Regionaal Kompas Daklozenbeleid

Er is goed zicht op het aantal daklozen. Daardoor is het mogelijk dat een aantal ambities SMART is geformuleerd. Bijvoorbeeld:

- 80% van de ex-gedetineerden zonder huisvesting, met de stad Groningen als domicilie, wordt aansluitend aan hun ontslag uit detentie direct onder dak gebracht en krijgt binnen drie maanden de beschikking over adequate huisvesting.
- In 2009 is het aantal feitelijke huisuitzettingen teruggebracht met 30% ten opzichte van de rapportage 2006.

Nota OGGz

In de nota OGGz staan geen SMART geformuleerde doelstellingen. Gemeld wordt dat de registratie van de OGGz in de regio heel divers is vormgegeven. Er wordt onderzocht welke vormen van registratie er zijn. Daarna moeten afspraken worden gemaakt over wat er minimaal moet worden geregistreerd.

D. Welke maatregelen nemen de raad en het college van B&W om de kwaliteit te borgen van de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning?

In het Meerjarenprogramma is een apart programma Kwaliteit Dienstverlening opgenomen. Zoals de wetgever heeft bedoeld, gaat dit over de individuele voorzieningen. Hierboven is al aangegeven wat de doelen en beoogde resultaten zijn. In het programma wordt dit uitgewerkt in 16 acties zoals meer STIP's, een jaarlijks klanttevredenheidsonderzoek over de verstrekkingen van individuele voorzieningen, het implementeren van de voorgenomen samenwerking tussen de gemeente Groningen en het CIZ, een periodiek overleg met de ketenpartners over beleidsontwikkelingen en kwaliteit van dienstverlening enzovoorts. Het zijn opvallend veel acties en daarom ruim voldoende om de kwaliteit te borgen.

E. Hoe wordt de keuzevrijheid bevorderd voor mensen aan wie ondersteuning wordt verleend?

De keuzevrijheid wordt in eerste instantie bevorderd door de mogelijkheid om een persoonsgebonden budget (pgb) aan te vragen. Daarmee kunnen cliënten dus zelf binnen een individuele voorziening kiezen welke vorm zij willen hebben. (Net als bij de andere gemeenten geldt dit niet voor collectief vervoer, omdat de aard van de voorziening dit niet toelaat.) Toch vindt niet iedereen dit een goede manier om de keuzevrijheid te bevorderen. Het leidt bijvoorbeeld tot extra administratieve handelingen. Voor deze cliënten biedt de gemeente Groningen een vorm van pgb en ondersteuning in natura, waarbij sprake is van inbreng en invloed van de klant op de voorziening. Met deze toevoeging is de keuzevrijheid in de gemeente Groningen goed geregeld.

F. Wat zijn de resultaten van het mening vormende totstandkomingsproces met burgers en organisaties?

Bij de totstandkoming van het Meerjarenprogramma zijn interactieve bijeenkomsten georganiseerd met mantelzorgers, vrijwilligers, organisaties, raden e.d. In het Meerjarenprogramma wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat dit heeft geleid tot nieuwe vormen van samenwerking tussen organisaties en de gemeente, die daarvoor niet aan de orde waren, bijvoorbeeld de kerken. Wat de resultaten van dit proces waren, is niet te herleiden, maar in de inspraakperiode hebben verschillende organisaties kunnen reageren. In het inspraakrapport staat de reactie van de gemeente en wat dit voor gevolgen heeft voor het Meerjarenprogramma. De resultaten zijn dus duidelijk zichtbaar.

2. Zijn de kosten en de dekking voldoende inzichtelijk gemaakt?

De kosten voor de vier programma's zijn voldoende inzichtelijk gemaakt.

In het Meerjarenprogramma over 2008 is voor ieder programma een begroting opgenomen over het jaar 2008. Naast nieuwe of verhoogde posten voor de projecten uit het Meerjarenprogramma, wordt ook beschreven wat de andere financieringsbronnen zijn waar de totale Wmo uit wordt gefinancierd, bijvoorbeeld: welzijn en de oude Wet voorzieningen gehandicapten.

De nota Vrijwilligersbeleid bevat een begroting voor de verschillende acties. Het Regionaal Kompas bevat een financieel overzicht waar in staat wat de (financiële) verantwoordelijkheid is van de centrumgemeente (Groningen), de regiogemeenten en de zorgverzekeraar. Het Kompas is uit februari 2008. Aangekondigd wordt dat het beeld van de begroting eind maart compleet is. Uit de stukken die in het kader van dit onderzoek zijn geanalyseerd, blijkt niet of dit al is gebeurd.

In de nota OGGz staat de verdeling van de middelen over de verschillende gemeenten. Gemeenten moeten dus zelf een verdeling maken over hun acties.

3. Zijn de (financiële en andere) risico's voldoende in kaart gebracht?

De risico's zijn op de korte termijn voldoende inzichtelijk gemaakt. Voor de lange termijn wordt aangegeven wat mogelijke risico's zijn. Maar het is nog moeilijk om daar zicht op te krijgen. Daarom komen op de lange termijn nieuwe voorstellen.

De risico's in de Wmo betreffen vooral de ontwikkelingen van de Huishoudelijke Hulp. De gemeente Groningen gaat uit van een groei van 8% per jaar. Dit lijkt een ruime schatting omdat niet te verwachten valt dat in een jaar de vraag 8% hoger wordt. Andere aspecten die de kostenstijging ook kunnen beïnvloeden zijn de uitvoeringskosten (omdat er nu een product extra moet worden geïndiceerd en beschikt) en zwaardere indicaties dan in eerste instantie werd verwacht. Maar dat zijn zaken waar gemeenten moeilijk op

konden inspelen omdat de werkwijze in de oude AWBZ-situatie zo anders was, dat dit niet gemakkelijk kon worden omgerekend. Daarbij speelde ook dat de aan de gemeenten geleverde beleidsinformatie laat kwam, versnipperd was en niet volledig. Door uit te gaan van een stijging van 8% per jaar, kunnen de risico's goed worden opgevangen.

Een ander risico is de verdeling van de rijksmiddelen over de gemeenten. Er wordt aangegeven dat de integratie-uitkering voor de nieuwe Wmo-taken per 1 januari 2008 € 500.000 minder wordt. Over 2007 en 2008 zijn de risico's en ontwikkelingen binnen het budget op te vangen. In de toekomst moet er financiële ruimte worden gemaakt. Dat betekent dat er in 2008 een concreet pakket aan bijsturingsmaatregelen wordt uitgewerkt. Het worden voorstellen voor het algemeen gebruikelijk verklaren van individuele voorzieningen en voorstellen voor de verdere invoering van de eigen bijdrage.

Op 1 januari 2009 vervalt de ondersteunende begeleiding op psychosociale grondslag uit de AWBZ. Dit wordt een Wmo- (dus gemeentelijke) taak. In het Regionaal Kompas Daklozenbeleid wordt gesignaleerd dat de financiële en beleidsmatige effecten daarvan nog onduidelijk zijn

4. Heeft de raad voldoende mogelijkheden om te sturen en te controleren en hoe worden deze mogelijkheden gebruikt?

Voor de individuele voorzieningen zijn een halfjaar- en een jaaroverzicht verschenen. De rapportage biedt goed zicht op de ontwikkelingen binnen deze voorzieningen. Voor de overige projecten uit de overige programma's uit het Meerjarenprogramma, is het wachten op de ontwikkeling van de monitor.

In maart 2008 is de jaarrapportage Individuele Voorzieningen 2007 verschenen. Daarin staat dat er een verschuiving is van cliënten met de indicatie Huishoudelijke Hulp 2 (huishoudelijke werkzaamheden inclusief organisatie van het huishouden) naar Huishoudelijke Hulp 1 (huishoudelijke werkzaamheden). Maar volgens de jaarrapportage heeft dit niet tot problemen geleid. Geconcludeerd wordt dat op grond van de gegevens die op dat moment beschikbaar waren, de uitgaven voor alle voorzieningen achterbleven bij de begroting.

De halfjaarrapportage 2008 verwacht een sluitende begroting. Door hergebruik van rolstoelen en contractvoordeel bij hulpmiddelen, wordt voor die voorzieningen waarschijnlijk minder uitgegeven. De kosten voor huishoudelijke hulp zullen waarschijnlijk hoger uitvallen. Er wordt bij die voorzieningen minder uitgegeven dan verwacht, maar de eigen bijdragen zijn aanzienlijk lager dan verwacht.

In beide rapportages worden nieuwe landelijke ontwikkelingen genoemd rond Individuele Voorzieningen en de manier waarop de gemeente daarop wil inspelen.

De onderwerpen waarvan kan worden verwacht dat de Raad erop moet sturen, worden dus genoemd. Beide rapportages geven daarom goed inzicht in het verloop van de kosten van de individuele voorzieningen in de Wmo.

5. Hoe verhouden de prestaties van uw gemeente zich tot die van andere gemeenten?

In het toetsingskader van dit onderzoek staat dat volgens artikel 9 van de Wmo gemeenten verplicht zijn bepaalde gegevens over de uitvoering van de wet aan burgers en cliëntenorganisaties beschikbaar te stellen. Dit wordt horizontale verantwoording genoemd. Het gaat om de onderstaande vragen. De antwoorden hierop zijn vergeleken met die van de overige Nederlandse gemeenten.

1. Is de methode die gehanteerd is bij het tevredenheidsonderzoek tot stand gekomen na overleg met de representatieve organisaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning (bijvoorbeeld de Wmo-raad)?
2. Hoe werkt de gemeente aan de kwaliteit van de in het kader van de Wmo geleverde producten en diensten?
3. Betreft de gemeente ingezetenen per prestatieveld bij de totstandkoming van het Wmo-beleid?
4. Welke methoden gebruikt de gemeente om de ingezetenen actief te betrekken bij de totstandkoming van het Wmo-beleid?
5. Hoeveel uitgaven (in euro's) heeft de gemeente naar schatting in het voorgaande jaar gedaan voor de uitvoering van de Wmo?
6. Welke activiteiten onderneemt de gemeente om het sociale klimaat en de leefbaarheid in wijken en buurten te bevorderen?
7. Zijn er ketenafspraken met betrekking tot de preventieve ondersteuning van de jeugd?
8. Welke faciliteiten biedt de gemeente bij opvoedondersteuning?
9. Welke Wmo-diensten worden aangeboden bij het gemeentelijk loket/informatiepunt?
10. Welke faciliteiten biedt of organiseert de gemeente op het terrein van cliëntondersteuning?
11. Welke ondersteuning en/of faciliteiten biedt de gemeente voor mantelzorgers?
12. Welke ondersteuning en/of faciliteiten biedt de gemeente voor vrijwilligers in de zorg en overige vrijwilligers?
13. Hoe bepaalt de gemeente het bedrag dat als eigen bijdrage per persoon wordt gevraagd?
14. In hoeverre heeft de gemeente de hulp bij het huishouden afgestemd met zorgfuncties in het kader van de AWBZ?
15. Welke activiteiten onderneemt de gemeente en/of regio waartoe de gemeente behoort om de vrouwenopvang te bevorderen en om huiselijk geweld te voorkomen en tegen te gaan?
16. Zijn er in de gemeente (of de regio waartoe een gemeente behoort) voldoende plaatsen voor de maatschappelijke opvang of vrouwenopvang?

17. Welke activiteiten onderneemt de gemeente en/of regio waartoe de gemeente behoort om de openbare geestelijke gezondheidszorg te bevorderen en dak- en thuisloosheid tegen te gaan?
18. Welke activiteiten biedt de gemeente en/of regio waartoe de gemeente behoort op het terrein van verslavingsbeleid?
19. Welke ondersteuning en/of faciliteiten biedt de gemeente en/of regio waartoe de gemeente behoort voor de maatschappelijke zorg voor verslaafden en voor de beperking van de overlast door verslaving?

Alle gemeenten in Nederland beantwoorden deze vragen. De antwoorden waarop de gemeente Groningen afwijkt, worden hieronder vermeld. Dat is maar bij vijf vragen het geval:

3. Betreft de gemeenten ingezetenen per prestatieveld bij de totstandkoming van het Wmo-beleid?

- Bij prestatieveld 4 worden ingezetenen geregeld betrokken, wat iets afwijkt van het landelijk gemiddelde: 2/3 van de gemeenten doet dit vaak.
- Bij prestatieveld 8 worden ingezetenen geregeld betrokken, wat op een positieve manier sterk van het landelijk gemiddelde afwijkt.

4. Welke methoden gebruikt de gemeente om de ingezetenen actief te betrekken bij de totstandkoming van het Wmo-beleid?

- ‘Consultering met panels’ wordt nauwelijks gebruikt, en wijkt sterk af van het landelijk gemiddelde. Landelijk wordt het geregeld gebruikt.
- ‘Contact met betrokkenen via vrijwilligersorganisaties’ wordt geregeld gebruikt, wat in positieve zin sterk afwijkt van het landelijk gemiddelde. Landelijk wordt het grotendeels niet gebruikt.
- ‘Themagerichte bijeenkomsten’ worden niet gebruikt, in afwijking van het landelijk gemiddelde. Landelijk wordt het geregeld gebruikt.

5. Hoeveel uitgaven heeft de gemeente naar schatting in het voorgaande jaar gedaan voor de uitvoering van de Wmo voor de volgende IV3-functies?

- De uitgaven voor de IV3-functies ‘Maatschappelijke begeleiding en advies’, ‘Huishoudelijke Verzorging’, ‘Sociaal-cultureel werk’ en ‘Voorzieningen Gehandicapten’ zijn aanzienlijk kleiner dan het landelijk gemiddelde. (De posten Informatie Voorziening Derden zijn begrotingsposten waarvoor gemeenten verplicht zijn om die aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) te sturen. Gemeenten zijn vrij om aan te geven wat zij binnen die posten willen opvoeren.)

6. Welke activiteiten onderneemt de gemeente om het sociale klimaat en de leefbaarheid in wijken en buurten te bevorderen?

- ‘Zorgen voor (vrijwillige) buurtbemiddeling’, ‘Bevorderen van (vrijwillig) buurtbeheer en buurttoezicht’ en ‘Bevorderen dat bewoners zelf

wijkgedragscodes ontwikkelen' blijken niet van toepassing te zijn, en wijken daardoor sterk af van het landelijk gemiddelde: bijna de helft van de gemeenten doet dit wel.

17. Welke activiteiten onderneemt de gemeente en/of de regio waartoe de gemeente behoort, om de openbare geestelijke gezondheidszorg te bevorderen en om dak- en thuisloosheid tegen te gaan?

- Als centrumgemeente wijkt de gemeente af van andere centrumgemeenten aangezien het geen 'Informatieloket voor dak- en thuislozen' aanbiedt.

De prestatiegegevens die hier zijn uitgelicht, wijken dus af van het landelijk gemiddelde. Daar kan echter geen oordeel over worden gegeven. Gemeenten moeten vooral kwalitatieve vragen beantwoorden. Hoe een gemeente dit doet, is afhankelijk van de beleidskeuzes van gemeenten.

Opvallend zijn wel de uitgaven voor de posten Huishoudelijke Verzorging en Voorzieningen Gehandicapten. Ondanks het feit dat gemeenten vrij zijn om te bepalen wat zij binnen deze posten uitvoeren, moet wel duidelijk zijn wat hieronder valt. Mogelijke oorzaken zijn:

- een efficiënte organisatie en inkoop, waardoor de kosten zo laag mogelijk kunnen worden gehouden;
- beleidskeuzes waardoor minder mensen voor voorzieningen in aanmerking komen;
- de keuze voor de begrotingsposten die wel en die niet onder deze IV3-post vallen.

Dit kan dus nader worden onderzocht. Het is daarbij wel belangrijk om de resultaten in een perspectief te plaatsen door bijvoorbeeld de cliënttevredenheid erbij te betrekken.

3.2 Conclusie

Voldoet het Wmo-beleidsplan aan de voorwaarden zodat de raad over enige jaren kan constateren of het beleid doeltreffend en doelmatig is?

Een nulmeting ontbreekt op basis waarvan kan worden geconcludeerd of het beleid doeltreffend en doelmatig is. Het is daarom goed dat de gemeente Groningen bezig is met het ontwikkelen van een monitoring- en registratiesysteem om op termijn de resultaten in kaart te kunnen brengen. Daarmee wordt dan aan de belangrijkste randvoorwaarde voldaan om over enige jaren te constateren of het beleid doeltreffend en doelmatig is.

De gemeente Groningen had ook kunnen starten met een nulmeting. De Wmo moest echter worden ingevoerd terwijl er nog veel onduidelijkheden waren. Zoals in de inleiding staat hebben gemeenten daarom in eerste instantie hun tijd en energie hebben gestoken in het op de rails zetten van de wet. In Groningen is hier ook voor gekozen. In (half)jaarrapportages wordt de raad op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Hierin staan de korte-termijnontwikkelingen en de nieuwe ontwikkelingen die op langere termijn plaatsvinden. De rapportages bieden de raad een mogelijkheid om tijdens het proces te sturen, maar met een nulmeting en daarop gebaseerde SMART-doelstellingen was dit nog beter mogelijk geweest.

Ondanks dat en ondanks de omvang van en alle onduidelijkheden rond de Wmo, heeft de gemeente veel inspanningen verricht om een goede analyse te maken van de situatie:

- Op verschillende momenten hebben partners hun mening kunnen geven over het Wmo-beleid.
- Er is geïnventariseerd waar al beleid aanwezig was en waar nog beleid op moest worden ontwikkeld.
- Er is gekozen voor het werken in programma's om tot samenhang in het beleid te komen.
- Er is geprobeerd om doelstellingen te formuleren.
- Voor zover het lukte zijn de (financiële) risico's in kaart gebracht. Deze staan in de (half)jaarrapportages.

Dit zijn allemaal goede stappen om op termijn te constateren of het beleid doeltreffend en doelmatig is.

4 Aanbevelingen

Omdat de Wmo zo'n omvangrijke wet is, met heel diverse beleidsonderwerpen, is het moeilijk om de resultaten in beeld te brengen. Om daar zicht op te krijgen is in dit onderzoek gebruikgemaakt van verschillende nota's en rapportages. Aan de hand van deze documenten heeft de raad aanknopingspunten om te sturen op resultaten. De hoeveelheid aan documenten geeft al aan hoe lastig het is om een totaaloverzicht te krijgen van de resultaten. Dat maakt het voor de raad ook moeilijk om een beeld te krijgen van de totaliteit van de Wmo.

Een andere reden waarom het belangrijk is dat de raad een totaaloverzicht krijgt van de resultaten, is het 'werk-in-uitvoering'-karakter van de Wmo. De gemeente Groningen heeft ervoor gekozen om de prioriteit te leggen bij de Wmo-onderwerpen die nog geen gemeentelijke verantwoordelijkheid waren en bij de onderwerpen waar nog beleid voor moest worden ontwikkeld. De nieuwe ontwikkelingen dienen zich echter al weer aan: nieuwe aanbestedingen en het vervallen van een deel van de ondersteunende begeleiding van de AWBZ. Aan de ene kant moet daar praktisch op worden ingespeeld, omdat individuele burgers de gevolgen concreet zullen merken. Dat is ook de aanpak van de gemeente Groningen. Maar het risico bij deze werkwijze is dat het zicht op de totale Wmo langzaam verdwijnt.

Daar komt bij dat het moeilijk is om zicht te krijgen op de samenhang die wordt beoogd met de brede participatiewet die de Wmo is. Wordt het doel dat het college zichzelf stelt behaald, namelijk: *De gemeente Groningen beoogt met de Wmo vooral de participatie van mensen: dat wil zeggen het zo veel mogelijk zelfstandig mee (blijven) doen en niet buitengesloten zijn.*

Daarom is het aan te bevelen om in de verdere ontwikkeling van de Wmo met de volgende punten rekening te houden:

- Formuleer de doelen en doelstellingen van de programma's op hetzelfde niveau. Nu wekt de gemeente de verwachting dat die doelstellingen van een gelijke grootte zijn. Uit de analyse blijkt dit niet het geval. Doelstellingen van hetzelfde niveau zullen daar orde in brengen.
- Geef concreet in acties aan hoe de samenhang met andere beleidsterreinen wordt vormgegeven. Voorwaarde hiervoor is dat er algemene doelen worden geformuleerd.
- Geef voorrang aan het ontwikkelen van het Wmo-monitoring- en registratiesysteem. Dit biedt de raad de mogelijkheid om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde beleid na enkele jaren te controleren.

Bijlage: Prestatievelden

De Wet maatschappelijke ondersteuning kent negen prestatievelden, namelijk:

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