

**Onderzoek naar de invoering van de
Wet Maatschappelijke Ondersteuning
in de gemeente Landsmeer**

Definitieve versie

Rekenkamercommissie Landsmeer
21 januari 2010

Contactadres:
De Rekenkamercommissie
p/a de Griffier
Postbus 1
1120 AA Landsmeer
Tel. nr. 020 - 487 7145

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Algemeen: WMO en proces van invoering.....	4
2.1	Positionering	4
2.2	Procesverloop van de invoering WMO in Landsmeer.....	4
2.3	Enkele Bijzonderheden.....	7
3.	Algemeen beeld onderzoeksresultaten	8
4.	Aanleiding Onderzoek	11
5.	Onderzoeksopzet en -verantwoording	12
5.1	Opzet van het onderzoek	12
5.3	Scope van het onderzoek	13
6.	Bevindingen per fase/stadium	15
6.1	Voorbereiding: Visie, strategie en planvorming	15
6.2	Implementatie: Planning, organisatie en aanbesteding	17
6.3	Uitvoering: Opdrachtverstrekking, leiding geven, administreren en bijsturen	18
6.4	Stand van Zaken per prestatieveld.....	18
6.5	Vervolg/verdere implementatie.....	19
7.	Beoordeling per aspect van de WMO	20
7.1	Visie, strategie en beleidsontwikkeling.....	20
7.2	Het overzicht over het geheel	20
7.3	Deeluitwerkingen (Mantelzorg en Vrijwilligers, WWZ).....	20
7.4	Politieke Sturing en bewaking; informatievoorziening	21
7.5	Samenhang met andere ontwikkelingen	21
7.6	Clïënttevredenheid.....	21
7.7	Financieel	21
7.8	Samenwerkingsverbanden.....	22
7.9	Risicoanalyse	22
8.	Conclusies en aanbevelingen	23
8.1	Algemeen	23
8.2	Proces/fasering	23
8.3	Aspecten/onderwerpen WMO	24
	BIJLAGE: WMO algemeen en Prestatievelden; ontwikkeling en samenwerking	27

1. Inleiding

In het Jaarplan 2008 had de Rekenkamercommissie (verder RKC) aangekondigd om een onderzoek te doen naar de stand van zaken en de wijze van invoering van de Wet op de maatschappelijke ondersteuning (verder WMO) in Landsmeer. In maart 2008 heeft de RKC daartoe een onderzoeksplan gepresenteerd en is in april 2008 daadwerkelijk gestart met het onderzoek naar de Invoering van de WMO. Nadat het onderzoek door externe oorzaken wat vertraging had opgelopen zijn de eerste bevindingen aan de geïnterviewden gepresenteerd in januari 2009. Hierop is van 3 van de geïnterviewden een gezamenlijke reactie gekomen.

Deze reactie is reden geweest voor de RKC om een tweede fase van onderzoek in te gelasten. Deze bestond uit een nieuwe interviewronde met de eerder geïnterviewde personen alsmede met leden van de commissie Samenleving. Tevens werd een hoeveelheid voor de RKC nieuwe documenten bestudeerd. Tijdens deze tweede ronde is geconstateerd dat belangrijke informatie nooit bij de RKC terecht is gekomen of onder de aandacht gebracht. Voorts bleek een verschil te zijn in de perceptie wat wel en wat niet tot het onderwerp van onderzoek gerekend moet worden tussen de bestuurders en ambtenaren enerzijds en de RKC anderzijds. Daarnaast bleek de RKC niet geïnformeerd te zijn over de tijdens het onderzoek aangebrachte wijziging in en vaststelling van het beleid. Deze omissies zijn in de tweede ronde weggewerkt.

De RKC is verheugd u thans een bijgestelde versie van het onderzoeksrapport te kunnen presenteren. Hieronder geven wij u een korte beschrijving van de opbouw van dit onderzoeksrapport.

In hoofdstuk 2 wordt een algemene inleiding gegeven over de WMO en de wijze waarop Landsmeer de invoering ter hand heeft genomen.

Hoofdstuk 3 is te beschouwen als een samenvatting van de onderzoeksresultaten. Het geeft een algemeen beeld van de onderzoeksresultaten, aangevuld met een beoordeling per onderwerp, c.q. aspect.

De navolgende hoofdstukken geven een beschrijving van het onderzoeksproces en een meer gedetailleerde uitwerking van de onderzoeksresultaten.

In hoofdstuk 4 wordt de aanleiding voor het onderzoek beschreven.

Hoofdstuk 5 beschrijft de onderzoeksopzet en de verantwoording van die aanpak.

Hierna volgen in hoofdstuk 6 de meer gedetailleerde beschrijving van de bevindingen per fase van invoering van de WMO en in hoofdstuk 7 een toelichting op de beoordeling van diverse aspecten van de invoering van de WMO, zoals die in de tabel van hoofdstuk 3 is opgenomen.

Het rapport wordt in hoofdstuk 8 afgesloten met een eerste algemene conclusie en aanbeveling. Deze zullen in de bestuurlijke versie nog aangevuld worden met conclusies en aanbevelingen op onderdelen .

Nadat de hernieuwde verificatie van de bevindingen heeft plaats gevonden, zal de RKC volgens het algemene onderzoeksprotocol en ook volgens het onderzoeksplan van het onderhavige onderzoek een definitieve versie van het rapport opstellen, welke eerst voor een bestuurlijke reactie aan het college zal worden aangeboden alvorens het voorzien van een nawoord aan de raad zal worden aangeboden.

2. Algemeen: WMO en proces van invoering

2.1 Positionering

De Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) is een zgn. kaderwet. Binnen landelijke kaders dient de gemeente eigen beleid te ontwikkelen, in te voeren en tot uitvoering te brengen.

Kaders hebben een procesmatig of regulerend karakter (procedurevoorschriften, werkwijzen, ed.). Ze hebben betrekking op voorzieningen voor burgers. Kaders hebben niet het karakter van een inhoudelijke invulling van voorzieningen en/of beleid of een daartoe strekkende instructie/voorschrift.

Met de invoering van de WMO is de verantwoordelijkheid voor ondersteuning van haar burgers, die de dat zelf niet of minder kunnen, gelegd bij de gemeente. De hieruit voortvloeiende zorgplicht (rekening houdend met voorliggende voorzieningen en de inzet van mantelzorg) komt tot uitdrukking in het zgn. compensatiebeginsel. Deze zorgplicht en verantwoordelijkheid van de gemeente bestrijkt 9 prestatievelden (domeinen, c.q. aandachtsgebieden) van de WMO. Op deze velden dient door de gemeente beleid ontwikkeld te worden. Voor de uitvoering daarvan moeten ook diensten en producten ontwikkeld en aangeboden te worden. In de wijze waarop en het tempo waarin voorzieningen worden getroffen is de gemeente vrij: zelf doen, inkopen of faciliteren c.q. stimuleren dat andere partijen dat doen (bv. d.m.v. subsidie of een persoonsgebonden budget, hierna PGB). In dit verband wordt gesproken van “de gemeente als regisseur”.

In de WMO zijn een aantal bestaande wetten en voorzieningen opgenomen: Wet voorziening gehandicapten, kortweg de WVG en de Welzijnswet. Nieuwe voorzieningen en taken en verantwoordelijkheden voor bestaande voorzieningen betreffen huishoudelijke hulp en (subsidie)regelingen, zoals de regeling Diensten bij Wonen met Zorg (DWZ) en de regeling Coördinatie vrijwillige thuiszorg en mantelzorg (CvTM) van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ). In de toekomst worden – volgens de intenties - andere onderdelen van de AWBZ aan de WMO toegevoegd. Er is in dit verband sprake van een gefaseerde uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket; begonnen is met - wat in dit verband genoemd kan worden - een “startpakket”. Inmiddels zijn pilots begonnen om de beoogde uitbreidingen van de WMO te beproeven (ondersteunende en activerende begeleiding).

Met de invoering van de WMO, zijn niet alleen de voorzieningen en verantwoordelijkheden op lokaal niveau neergelegd (decentralisatie), maar heeft de wetgever tegelijkertijd een impuls willen geven aan de vermaatschappelijking van zorg en ondersteuning, de sociale en de maatschappelijke activering. De WMO is tevens opgezet om de participatie van burgers te ontwikkelen. Daarnaast beoogt de wetgever het actief burgerschap en “verantwoordelijkheid en zorg voor elkaar” (in de vorm van mantelzorg en inzet vrijwilligers) te stimuleren. Op al deze vlakken dient lokaal beleid te worden ontwikkeld teneinde de doelen te effectueren.

Om de burgers nadrukkelijk te betrekken bij ontwikkeling en uitvoering van beleid voorziet de wet in de instelling van een WMO-raad (advies en toetsing van beleid) en de opstelling van een jaarlijks beleidsplan. Voorts dient er actief aan voorlichting en PR te worden gedaan om de bedoelde burgerparticipatie te stimuleren en ook mogelijk te maken.

2.2 Procesverloop van de invoering WMO in Landsmeer

De definitieve wetgeving en daarbij behorende berichtgeving van de regering is in oktober 2006 afgekomen en gecommuniceerd. Uiteraard in de loop van 2005 en 2006 voorafgegaan door tal van vooraankondigingen, publicaties, voorlichting, e.d. Deze boden gemeenten en andere betrokken instanties de mogelijkheid te anticiperen op wat komen zou.

De landelijke inhoudelijke en wetgevende ontwikkelingen van de WMO zijn door Landsmeer gedurende 2005 en 2006 gevolgd en beoordeeld, c.q. becommentarieerd. Hierbij is gebruik gemaakt van initiatieven, adviezen en formats van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze landelijke ontwikkelingen zijn de basis geweest voor de gemeentelijke voorbereidingen en implementatie.

Reeds begin 2005 is een Quick Scan/SWOT-analyse uitgevoerd door een extern adviesbureau (Deloitte). Dit onderzoek richtte zich op aard, omvang, onderwerpen en kwaliteit van de voorbereidingen. Hierbij werd een vergelijking gemaakt met de naar het oordeel van het adviesbureau noodzakelijke voorbereiding en met andere gemeenten (d.m.v. benchmarking). Het adviesbureau beoordeelde de inkoop en de processen als sterke punten, de financiële organisatie m.b.t. de WMO als een gebied, dat kon uitgroeien tot een sterk punt, maar de onderdelen strategie, organisatie, huisvesting en accommodatie als onder de maat.

Eind 2005 is in de sfeer van voorbereiden en anticiperen een zgn. prestatieveldanalyse gemaakt; dit betrof een beschouwing van de status van ontwikkelingen binnen de prestatievelden. In dit jaar is ook een noodzakelijk budget beschikbaar gesteld om in ISW-verband een aantal WMO-zaken op te pakken.

In de loop van 2006 werden de contouren, de definitieve vorm en het beoogde startpakket – d.w.z. gemeentelijke taken - van de WMO meer en meer duidelijk. Tevens volgden meer initiatieven en besluiten van de overheid op deelgebieden van de WMO.

In april 2006 zijn de voorstellen voor de aanpak van het invoeringsproces naar onderwerpen/item en de hiervoor noodzakelijke projectorganisatie door Oostzaan bekrachtigd met de instelling van werkgroepen (incl. hun bezetting). Met name randvoorwaarden en uitvoeringszaken kregen de aandacht in het perspectief van het draaiend houden van een aantal reeds lopende zaken die onder de WMO gerangschikt konden worden en van het op gang brengen van enkele nieuwe elementen.

Het WMO-loket, de uitvoering van huishoudelijke verzorging, het beroep op voorzieningen waren hierbij belangrijke onderwerpen.

In de maand mei van dat jaar heeft een visiedocument het licht gezien en is door het college behandeld. In dit document zijn de onderscheiden prestatievelden beleidsmatig en strategisch ingekaderd. De inkadering lag op een redelijk hoog abstractie niveau; het betreft hoofdlijnen en toekomstige “bespiegelingen”. Hierbij is de keuze gemaakt voor een beleidsarme invoering. Daarbij is geen uitwerking gegeven aan de verschillende onderwerpen zoals dat bijv. in een beleidsplan volgens de WMO gewenst zou zijn. Ook is er geen overzicht gecreëerd in welke mate er sprake was van in ander verband reeds lopende of gerealiseerde ontwikkelingen dan wel op welke wijze en in welk tempo werd beoogd invulling te geven aan de 9 in de WMO belegde prestatievelden.

De opzet, inrichting en vormgeving van het WMO-loket (in termen van taken, werkwijze, organisatorische inbedding, openstelling, etc.) binnen de mogelijkheden en wensen van Landsmeer werd op papier voorbereid en uiteindelijk ook eind 2006 overeenkomstig de voorstellen ingevoerd.

In het najaar van 2006 is het item “huishoudelijke verzorging” o.a. in termen van aanbesteding (programma van eisen) en de uitvoering uitvoerig behandeld en geregeld. Uiteindelijk is in een traject tezamen met andere Waterlandse gemeenten een raamovereenkomst met 4 zorgaanbieders van kracht geworden.

In diezelfde periode werden ook andere zaken zoals uitvoering en ondersteuning (door de SVB) van het persoonsgebonden budget, de definitieve instelling van het WMO-loket (het gezicht naar de klant en de burger) en de administratieve behandeling van aanvragen (back-office) geregeld. Daarnaast is in november 2006 ook een niet compleet en niet geheel uitgewerkt meerjaren beleidsplan opgesteld/behandeld.

Wat betreft (burger)participatie heeft het bestuur medio 2006 ingestemd met een aanpak d.m.v. zgn. versnellingskamers (m.b.v. een extern adviesbureau). Deze aanpak werd tevens gebruikt als instrument om te komen tot beleidsvorming. De versnellingskamers vonden eind 2006 plaats; de uitkomsten werden mede gebruikt om de “richting” van de WMO-raad te bepalen en belangengroepen bij de vorming hiervan te betrekken. De definitieve vorming, inrichting en installatie van de WMO-raad volgden in de periode juli - december 2007

De feitelijke en gedeeltelijke invoering van de WMO kreeg in Landsmeer op 1 januari 2007 zijn beslag met de inzet van het “startpakket”. Deze invoering was een door de landelijke politiek opgelegd gebeuren. Per die datum moest (per gemeente) dan ook de “WMO-fabriek” draaien; front- en back-office moesten klaar zijn en staan om aanvragen van burgers voor voorzieningen en ondersteuning te behandelen en te effectueren. Het loket, de bijbehorende back-office, passende behandelwijzen en administratieve procedures zijn in Landsmeer zonder noemenswaardige problemen ingevoerd en geoperationaliseerd. In de aanloop was het voor Landsmeer nog wel spannend hoe op goede wijze het loket en met name de administratieve afhandeling en de uitvoering daarachter operationeel en bemenst te krijgen. Na pogingen voor uitbesteding aan meer voor de handliggende partijen (o.a. Purmerend en Hoorn), die stuk voor stuk afwijzend reageerden op een verzoek daartoe van Landsmeer, werd naast de indicatiestelling ook de uitvoering (loket, het administratief afhandelen en het feitelijk doen regelen/inkopen) aan het CIZ uitbesteed. Midden 2007 is de uitbesteding van de administratieve en regelende werkzaamheden in de back-office teruggedraaid en (meer) in eigen beheer genomen en uitgevoerd en kreeg ook de loketbezetting een andere invulling.

In de loop van 2007 volgden op meerdere onderwerpen van de WMO beleidsuitwerkingen; de nota’s “Mantelzorg en Vrijwilligers” en “WWZ” waren hiervan het resultaat. Het project WWZ (wonen, welzijn en zorg) een door de provincie gesubsidieerd project – tezamen met Oostzaan – is overigens al veel eerder in gang gezet.

In de zomer en het najaar van 2008 verschenen belangrijke beleidsnota’s waarin uitwerking werd gegeven aan belangrijke onderdelen van de WMO. De verschijning en de inhoud van deze nota’s werden mede gevoed door geplande en lopende vormen van samenwerking op meerdere verschillende niveaus, Tegen de achtergrond van die samenwerkingsverbanden en met name in het perspectief van de op dat moment nog zeer gewenste WOL-samenwerking, zijn verschillende modellen van een WMO-loket bestudeerd. Vanuit regionaal en lokaal perspectief is vervolgens invulling gegeven aan het beleid en de ontwikkelingen op verschillende prestatievelden en zijn een aantal speerpunten van beleid geformuleerd. De onderliggende nota’s en hierin opgenomen beleidsintenties gaven een goed beeld van de verschillende ontwikkelingslijnen, de omvang en hoeveelheid van acties en activiteiten die in de er op volgende jaren nodig zouden zijn om voorzien beleid te realiseren en te effectueren.

De (landelijke) discussies en besluitvorming over voorzetting en verdere uitrol van de beoogde WMO-ontwikkelingen zijn nog niet afgerond. Besluitvorming op belangrijke prestatievelden (zoals ondersteuning en voorzieningen voor mensen met een beperking, die thans nog onderdeel is van de AWBZ) waren diffuus; niet geheel duidelijk was of deze daadwerkelijk aan gemeenten zouden worden overgedragen. Dit impliceert ook dat gemeentelijke aandacht voor het monitoren van relevante initiatieven en ontwikkelingen van belang was en bleef. Kortom, de WMO was – en is – nog steeds in beweging. Dit blijkt mede uit het feit dat 2009 een overgangsjaar wordt genoemd wat betreft prestatieveld 5 en 6 (Deelname maatschappelijk verkeer en zelfstandig functioneren, resp. Voorzieningen voor mensen met beperking, chronisch psychisch of psychosociaal probleem). De opzet van voorzieningen en de wijze van ondersteuning van mensen met een beperking wordt thans in Landsmeer in een pilot beproefd.

2.3 Enkele Bijzonderheden

De huidige invoering geldt slechts een aantal van de 9 in de wet genoemde prestatievelden (zie paragraaf 6.4 en de bijlage voor een nadere aanduiding van deze velden). Voor het overige deel dient de WMO nog verder ontwikkeld en ingevoerd te worden. Inhoud, aard van de verdere invulling is een zaak van landelijke politiek.

In de prestatievelden zijn deels vigerende (bestaande) wetgeving en bestaande gemeentelijke taken geïncorporeerd; deels is sprake van nieuwe gemeentelijke taken.

De start van de invoering bij Landsmeer bestreek de WVG-voorzieningen, de individuele welzijnsproducten en de (eenvoudige) huishoudelijke zorg. Het betreft die prestatievelden die nodig zijn om de burgers die voorzieningen te bieden, waarvan ze al gebruik maken of concreet behoefte aan hebben en waarvan het ontbreken tot aanzienlijke last in hun dagelijkse functioneren leidt.

De regering heeft met de lancering van de WMO gekozen voor een hoog ambitieniveau, (wellicht) hoger dan – blijkens voorbeschouwingen, statusmetingen, (tussentijdse) evaluaties, openbare signalen, krantenberichten, etc. etc. – veel gemeenten in één keer wilden en de facto konden realiseren.

Naar de mening van enkele geïnterviewden had het invulling geven aan bedoelde hoge ambities voor Landsmeer een flink aantal extra ambtenaren noodzakelijk gemaakt. Dit was naar hun idee voor een kleine gemeente met een beperkt budget geen haalbare optie. Deze opvatting is niet nader onderbouwd noch verder onderzocht, omdat tijdens het onderzoek niet is gebleken dat dit een rol heeft gespeeld in de besluitvorming over de invoering.

3. Algemeen beeld onderzoeksresultaten

- 1 De RKC heeft het beeld gekregen dat uit pragmatische overwegingen en genoodzaakt door de geringe beschikbare tijd de invoering van de WMO aanvankelijk reactief, plichtmatig en instrumenteel en ook deels opportunistisch is opgepakt. Vanaf medio 2008 lijkt sprake van een kanteling, waarbij er ook sprake is van meer sturing (op perspectief en beleid).
- 2 Hoewel er in aanloop naar de WMO-invoering in korte tijd heel veel is opgezet en gerealiseerd, meent de RKC dat het bestuur en management nagelaten heeft om vanaf het begin de ruimte te benutten om tot nieuw beleid op alle prestatievelden te komen. Ondanks het onderzoek van Deloitte in 2005 heeft het tot 2008 in feite ontbroken aan een integrale strategie en organisatie. Deels is dit wellicht te verklaren vanuit de beperkte beschikbaarheid (die nu eenmaal eigen is aan een kleine gemeente) van personele middelen en deskundigheid, het vertrek van deskundige medewerkers, de versnippering van het aandachtsgebied WMO over meerdere medewerkers, etc. Landsmeer is op deze punten kwetsbaarder dan een grote gemeente, maar verkeert (waarschijnlijk) op dit terrein in een zelfde soort positie als andere vergelijkbare gemeenten.
- 3 Ook de wisseling van wethouder(s) in de startfase van implementatie en uitvoering van de WMO is mogelijk debet aan bedoelde conclusie; wellicht sterker dan gedacht. Hierdoor is – mogelijkwerwijs noodgedwongen – een bestuurlijke pas op de plaats gezet en is in dit verband niet expliciet en bewust een meer afwachtende, reactieve opstelling gekozen, toen de invoering van de eerste fase op gang kwam.
- 4 De RKC stelt ook vast dat er vanaf de 2^e helft van 2008 (wellicht ingegeven en geëntameerd door geïnitieerde samenwerkingsverbanden) er sprake lijkt te zijn van een inhaalslag. Het kan als een gemiste kans worden beschouwd, dat dit niet bij aanvang als bewuste keus zo is gehanteerd. Door de recente beëindiging van het WOL-samenwerkingsverband ontstaat mogelijk een situatie, waarbij een pas op de plaats moet worden gemaakt wat betreft de totstandkoming van een samenhangende visie, beleid en strategie m.b.t. de verdere invoering van de WMO. Dit wordt naar de indruk van de RKC versterkt door de recente opzet en invulling van het (meerjaren) beleidsplan 2008 – 2011. Hierin gekozen wordt voor 3 bestaande speerpunten in het geheel van de 9 prestatievelden, die wel belangrijk zijn, maar eigenlijk niet veel meer zijn dan een voortzetting van de bestaande situatie.

Beoordeling per fase en onderwerp (zie hoofdstuk 6 en 7 voor toelichting)

Onderwerp/aspect	Beoordeling RKC (+/#/-) of kort kenmerkend omschrijven ¹	Toelichting
Proces/Fase van Voorbereidingen; visie, strategie en planvorming	• Aanpak: # • Projectorganisatie: - • Verordeningen: + • Perspectief: - • Strategie/beleidsontwikkelingen: -/# • Loket: + • Backoffice: #	Aanpak en project (organisatie) zijn fragmentarisch/beperkt van opzet en uitvoering. Geen tot zeer beperkte strategie- en beleidsontwikkeling. Goed onderzoek/analyse en uitwerking van inrichting loket (opzet).

¹ + staat voor een positieve, # vooreen neutrale en – voor een negatieve beoordeling

Proces/Fase van Implementatie; planning, organisatie en aanbesteding	• (Uitvoering) projectplan: # • Draaiende fabriek: + • Continuering lopende zaken: + • Aanbesteding HbH: + • Communicatieplan: - • WMO-raad: #/+	Op het gewenste moment was loket operationeel. Back-office en uitvoering geregeld zonder noemenswaardige problemen.
Proces/Fase van Uitvoering; Opdrachtverstrekking, Leidinggeven Administreren en Bijsturen	• Uitvoering indicatiestelling: + • Loketfunctie/bezetting: # • Risicoanalyse: - • Managementrapportage: - • Evaluatie en bijsturing: #	Uitvoering indicatiestelling adequaat geregeld. Geen risicoanalyse uitvoering en uitvoerder. Matige tot slechte management-rapportages; ondermaats. Hierdoor geringe bijsturingmogelijkheden
Fase: Vervolg/Uitrol en Verdere implementatie	• Planvorming: - • Samenwerking in uitvoering: # • Opzet en uitvoering aanbesteding: + • Ondersteuning PGB: +	Matig herkenbare, transparante strategie en planvorming. Focus op samenwerking. Perspectief niet duidelijk. Aanbesteding uitvoering en PGB goed opgepakt en gerealiseerd.
Onderwerp: visie, strategie en beleidsontwikkeling	• Visie/strategie: - • Beleidsontwikkeling: # • Transparantie overweging/besluitvorming: - • Uitwerking van beleid: # • Lokaleiteit/eigen situatie: - • Evaluatie/kanteling: +	Weinig/geen strategie en beleidsontwikkeling in startfase. Beleidsmatig langere tijd onderbelicht en matig uitgewerkt.. Later stadium gecorrigeerd en aangevuld.
Onderwerp: Het geheel, behoud van overzicht	• Totaal overzicht: - • Kennisspreiding/beheer: #	Kwetsbaar binnen de geledingen van de (politieke, bestuurlijke en ambtelijke) organisatie.
Onderwerp; Deeluitwerkingen Mantelzorg en WWZ	• Beleidsinvulling: + • Uitwerking: + • Projectmatige aanpak: +	Deugdelijk en een voorbeeld van best/good practices.
Onderwerp: Politieke sturing en bewaking; Informatievoorziening	• Informatievoorziening: # • Afhankelijkheid: - • Positie/binding in/met samenleving: +	Kwetsbaar en daardoor sterk afhankelijk van bestuurskracht.
Onderwerp: Samenhang met andere interne ontwikkeling	• Verbetering dienstverlening (intenties/opzet): + • Impact WMO: +	Verwacht wordt dat andere gemeentelijke ontwikkelingen positief werken op verdere opzet en uitvoering WMO. Toegankelijkheid voor burger wordt vergroot.
Onderwerp: Cliënttevredenheid	• Uitvoering onderzoek: + • Opzet/breedte onderzoek: # • Resultaten: #	Cliënttevredenheid goed punt. Geen onderzoek naar bevindingen niet-cliënten.
Onderwerp: Financieel	• Positie: + • Beleid: + • Forecasting/risicoanalyse: -	Positieve en sterke positie. Geen zicht/forecasting op toekomstige positie. Kwetsbaar.
Onderwerp: Risicoanalyse (RA)	• Overall RA: - • Positie/impact samenwerking: - • Invoering (incl. loket/uitbesteding/uitvoering): -	Geen transparante en volgbare strategische en operationele RA. Geen zicht op afbreukrisico's.

Onderwerp: Samenwerkingsverbanden	• Strategie: # • Onderlinge samenhang: - • Planvorming: -	Samenwerking positief. Afweging onderling en aanbrengen verbanden minder aanwezig, zichtbaar en herkenbaar.
Algemeen beeld/overall inspanningen	• Operationaliteit: + • Hoeveelheid werk: + • Tijdigheid: + • Beleidsontwikkeling: # • Projectmatige aanpak: - • Resultaat: +	Positief: draaiende fabriek op tijd en weinig tot geen probleem/klachten in/over de uitvoering. Projectmatige aanpak fragmentarisch en ondermaats. Beleidsmatig is het e.e.a. in het begin achtergebleven, maar later gecorrigeerd en aangevuld.

Slotopmerkingen:

de RKC heeft kritiek op de beleidsmatige ontwikkelingen (in het begin), de projectmatige aanpak van de invoering en ontbreken van het inzetten van het instrument Risicoanalyse. Tot nu toe zijn er geen al te grote (financiële, bestuurlijke, organisatorische) problemen geweest. Het afbreukrisico was/is wel degelijk aanwezig. Dit lijkt indringender als beschouwd wordt dat de invoering tot nu toe het “startpakket” betreft. De meer complexe en mogelijk ook risicovollere onderdelen van de WMO moeten nog geïmplementeerd worden.

Tegen over deze kritiek staat de constatering dat er op tijd en zonder noemenswaardige problemen het loket en de noodzakelijke back-office (met procedures en afhandelingen) operationeel waren en nog steeds zijn. De betrokkenheid van verantwoordelijk bestuurder en uitvoerende ambtenaren daarbij wordt als positief ervaren.

Er is geen onderzoek gedaan naar/van de uitvoering in de dagelijkse praktijk; op welke wijze worden aanvragen behandeld en gewaardeerd door de aanvragers. Vragen als:

- Hoe wordt de uitvoering gecontroleerd en bijgestuurd indien daarin onvolkomenheden spelen?
- Hoe wordt de kwaliteit en randvoorwaarden van de uitvoering in de praktijk van alle dag bewaakt en bijgestuurd?
- Hoe werken de operationele en management beheerskaders en reguliere klachtenprocedures werkelijk in de praktijk. Wat vinden cliënten en m.n. niet-clieënten hiervan?

zijn niet onderzocht.

Er is in deze een enkel (schrijnend) geval de RKC ter ore gekomen, dat mogelijk duidt op onvolkomenheden in het beheerskader en geringe correctiemogelijkheden in de uitvoering. De RKC heeft daarover op dit moment geen oordeel. Zoals verderop staat aangegeven, wil de RKC in een later stadium onderzoek doen naar de uitvoeringspraktijk. In dat verband zal ook deze case worden meegenomen.

4. Aanleiding Onderzoek

Aanleiding tot dit onderzoek is de veelomvattendheid van de wet, de impact op het gemeentelijk handelen en de financiën en de daarmee verband houdende afbreuk- en financiële risico's. In de onderzoeksoptzet is de aanleiding aldus aangegeven (citaat):

“De WMO integreert de Welzijnswet, de Wet Vervoer(-voorzieningen) gehandicapten en delen van de Algemene wet bijzondere ziektekosten/AWBZ. Deze delen zijn wat betreft uitvoering overgedragen van de Zorgkantoren (Ziektekostenverzekeraars) naar Gemeenten.

De WMO kent een lang implementatietraject, mede vanwege de complexiteit en de alomvattendheid. De Welzijnswet en WVG zijn een voortzetting van hetgeen al langer de rol van de gemeente was. De rol in de uitvoering van de AWBZ is nieuw voor de gemeente. In 2007 is gestart met de uitvoering van de huishoudelijke verzorging en enkele subsidies (CvTM en DWZ). In de loop van de aankomende jaren zullen andere terreinen (prestatievelden in termen van WMO) volgen.

De WMO kent vormen van:

- *nieuwe vormen van samenwerking en uitbesteding,*
- *herinrichting van gemeentelijke organisatie en bedrijfs- en procesvoering (zorgloket),*
- *burgerparticipatie en draagvlak (WMO-raad en actie publicatie MLT beleidsplan)*
- *uitvoering en opdrachtnemers (indicatieorgaan en zorgaanbieders) en*
- *is gericht op kwetsbare groepen in de samenleving.*

De impact en de gevolgen voor de gemeentelijke organisatie en financiën zijn ongewis en onzeker en ook niet volledig te voorspellen. Deels dient de WMO nog ontwikkeld en ingevoerd te worden. De huidige invoering geldt slechts 3 van de in de wet genoemde prestatievelden.

De RKC constateert dat invoering en uitvoering van de WMO gepaard gaat met een hoog afbreuk- en financieel risico. Daarbij raakt het de rechtmatigheid (overeenkomstig wet- en regelgeving), de doeltreffendheid (worden de doelgroepen bereikt op een effectieve manier) en de doelmatigheid (is de invoering en uitvoering kosteneffectief), zowel in het perspectief van de korte termijn, als ook de lange termijn.

Met dit alles is ook het belang van het onderzoek (ook op dit moment) in voldoende mate aangegeven.”

Daarnaast zal met de eindopzet van de WMO een groot deel (in algemene publicaties is weleens 40% genoemd) van het gemeentelijk budget gemoeid zijn. De gevolgen voor de gemeentelijke organisatie en financiën zijn nog tamelijk ongewis en niet volledig te voorspellen².

De RKC heeft daarom besloten reeds in dit stadium van de invoering van de WMO een breed onderzoek hiernaar te doen en zo nodig met verdiepingsonderzoek in te zoomen op een aantal kernpunten, mogelijke probleemgebieden en risico's.

² De discussie over de definitieve vorm en werking van de WMO duurt nog steeds voort. In 2009 worden landelijk activerende en ondersteunende begeleiding als onderdelen van de AWBZ in de WMO-setting beproefd.

5. Onderzoekopzet en -verantwoording

5.1 Opzet van het onderzoek

In het Onderzoeksplan WMO is de opzet van het onderzoek aangegeven. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de notitie Onderzoeksplan WM (d.d. 27 maart 2008).

In de opzet van het onderzoek is uitgegaan van een verkennend onderzoek, op basis waarvan de RKC beslist of en hoe verdere verdiepingsonderzoeken op deelgebieden nodig en nuttig zullen zijn.

Schematisch zijn scope en objecten in het Onderzoeksplan als volgt aangegeven:



5.2 Status van het rapport

Het voorliggende rapport is het resultaat van het verkennend onderzoek uitgevoerd in twee fasen.

Tegelijkertijd biedt het op een aantal punten de door de RKC gewenste verdieping.

Dit verklaart zich als volgt.

In het kader van het onderzoek heeft de RKC de beschikking gekregen over de bestuurlijke en ambtelijke dossiers en documenten m.b.t. voorbereiding, beleidsvorming, aanpak, implementatie, projectorganisatie en uitvoering van de WMO in Landsmeer over de periode van 2005 tot medio 2008.

Aanvullend hierop heeft de RKC in de eerste fase c.q. in eerste instantie een zestal interviews gehouden met:

- de verantwoordelijk bestuurder (1),
- de betrokken ambtenaren (4) en
- de voorzitter van de WMO-raad van Landsmeer (1).

Na analyse van het verkregen documentatiemateriaal en persoonlijke opvattingen, feiten en inzichten van de geïnterviewden hebben de onderzoekers hun eerste bevindingen in een verificatierapport neergelegd.

Dit rapport is vervolgens voor "feitelijke verificatie" voorgelegd aan de geïnterviewden.

De (gezamenlijke) reactie van verantwoordelijke bestuurder en 2 ambtenaren op dit rapport is aanleiding geweest voor de onderzoekers om aanvullend en deels ook verdiepend onderzoek te doen. Hierbij zijn nogmaals deze 3 personen/functionarissen (afzonderlijk) geïnterviewd; hierbij zijn (nieuwe) documenten en feiten, waaronder een bijgestelde beleidsvisie en samenhang, beschikbaar gekomen. Tijdens dit laatste onderzoek - mede ook op basis van de feiten en meningen die naar voren zijn gebracht - hebben de onderzoekers een verdieping aangebracht (een nieuwe onderzoeksvraag). De vraag die nadrukkelijk aan de orde kwam van wie heeft en behoudt het integraal inzicht en overzicht. Specifiek gericht op het politieke bestuur was de vraag: op welke wijze behoudt de commissie Samenleving zicht op de invoering en de uitvoering van de WMO. De commissie is immers in het verlengde van de raad het kaderstellende en controlerende orgaan op het vlak van de WMO en belangrijkste politiek "counterpart" van het bestuur. Dit bracht de onderzoekers er toe om ook de raadsleden in de commissie, voor zover die niet op één of andere manier bij de activiteiten of het onderzoek van de RKC zijn betrokken, te interviewen.

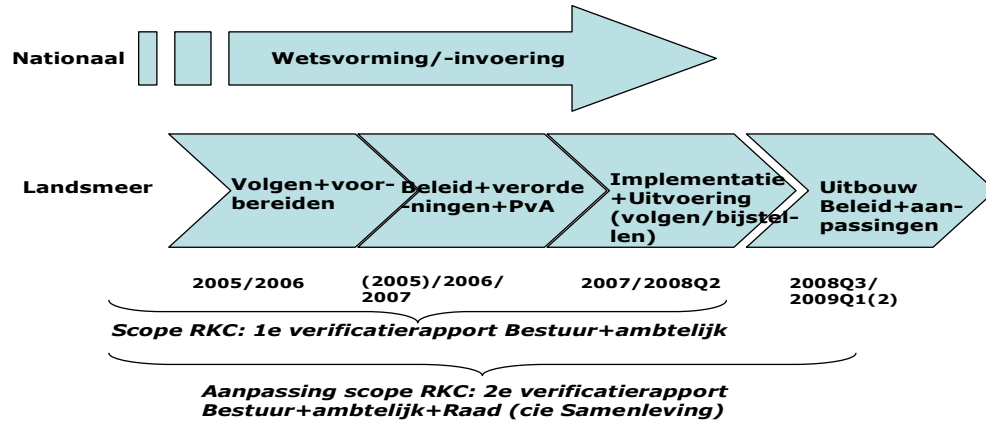
De resultaten van de hierboven aangegeven 1e verificatieronde aangevuld de 2^e interviewronde en de in de 2^e ronde uitgevoerde verdieping van het onderzoek hebben geleid tot een tweede versie van het thans voorliggende verificatierapport. Het betreft een gedeeltelijke herziening en aanvulling van het 1^e rapport en daarmee ook een gedeeltelijke aanpassing van feiten en bevindingen.

5.3 Scope van het onderzoek

In het licht van de aanpassingen is ook de scope van het (oorspronkelijke) onderzoek gewijzigd. Het onderhavige (verificatie)rapport zou volgens het onderzoeksplan tevens een opstap naar verdiepingsonderzoeken kunnen markeren. Het onderzoek is echter verbreed en verdiept; de onderzoeksperiode is naar (begin) 2009 doorgetrokken, er zijn andere zaken bekeken dan in eerste instantie aangegeven en daarmee is ook de inhoud van het onderzoek verbreed. De RKC heeft als gevolg hiervan besloten in de afronding van het verkennend onderzoek van een andere opzet, dan de oorspronkelijke uit te gaan. Met andere woorden: er worden op dit moment en in dit stadium van onderzoek geen – anders dan de hierboven vermelde - nieuwe verdiepingsonderzoeken gedaan. Deels omdat door de feitelijke gang van zaken aangaande het onderzoek al de nodige verdieping is aangebracht en deels omdat de RKC door de interne en externe ontwikkelingen vanaf de 2^e helft 2008 weinig meerwaarde in aanvullende verdiepingsonderzoeken ziet. Voorlopige onderwerpen die de RKC hiervoor had geformuleerd, betroffen m.n. beleidsvorming en samenwerking. Beide onderwerpen hebben in de 2^e verificatieronde nadere aandacht gekregen. Het lijkt de RKC zinvoller dat op een later moment (een volgend jaar) in breder perspectief alsnog de verdere ontwikkelingen van de WMO te onderzoeken. In dit onderzoek zal dan ook meer de uitvoering en in het bijzonder de werking van operationele en beheerskaders meegenomen worden. Dit mede naar aanleiding van een casus, waarvan de RKC kennis heeft genomen, die mogelijk duidt op onvolkomenheden, c.q. beperkte correctie in de uitvoering.

Samenhang ontwikkelingen, onderzoek RKC en Tijd

- Ontwikkelingen in tijd-perspectief



6. Bevindingen per fase/stadium

6.1 Voorbereiding: Visie, strategie en planvorming

De RKC heeft de indruk opgedaan - gevoed door het gebrek aan interne documenten en de resultaten van de Quick Scan en uit de beschikbare stukken van de voorbereidende fase - dat het “bestuurlijk anticiperen” op de WMO-ontwikkelingen voor het vorige college geen hoge prioriteit had.

Het huidige college (en i.h.b. de nieuwe verantwoordelijke wethouder) dat voorjaar 2006 aantrad, heeft feitelijk dus maar ruim een half jaar de tijd gehad om ervoor te zorgen, dat de invoering van het voorgenomen deel - het “startpakket” - kon worden gerealiseerd en had slechts enkele maanden voor de laatste aanpassingen aan de landelijke regelgeving.

Deze bestuurlijke context is naar de indruk van de RKC van invloed geweest op de verdere opzet, aanpak en uitrol van de WMO (zie verder in de tekst).

Uit de documentatie ontstaat het beeld dat de gemeente Landsmeer wat betreft de meer formele en juridische kant in de voorbereidingen in eerste instantie heeft gedaan wat vereist werd vanuit de wet, d.w.z. in overeenstemming met landelijke (kaderstellende) regels, voorschriften en termijnen. Hierbij kon ook aangesloten worden op de ondersteuning die de VNG haar leden hierin bood. Vanuit deze organisatie zijn formats en voorbeelden van relevante verordeningen en uitwerkingen aangereikt. Inhoudelijk zijn aanzetten tot visievorming, beleidsanalyse en -ontwikkeling gemaakt. Procesmatig zijn vooral aanzetten tot aanpak, uitwerking en invoering van de WMO opgesteld en aangepakt (tot uitvoering gebracht).

De focus gedurende de voorbereidingen heeft gelegen op:

- Een aanzet tot visie- en (meerjarige) beleidsvorming
- De (juridische) voorbereiding zoals de noodzakelijke verordeningen, e.d.
- De inrichting en vormgeving van de loketfunctie voor advies, informatie en ondersteuning
- De inrichting en vormgeving van de (administratieve en financiële) afhandeling van aanvragen incl. de incorporatie van lopende voorzieningen en aanvragen/zaken
- De aanbesteding van ondersteuning in de huishoudelijke hulp
- De werkwijze inzake PGB
- Het regelen van indicatiestelling
- De samenwerking met andere gemeenten handen en voeten gegeven

De RKC heeft in de 1^e fase van het onderzoek kennis kunnen nemen van documenten waarin de contouren van een visie zichtbaar zijn gemaakt. Het betreft een eerste inventarisatie van gewenste ontwikkelingen in en de samenhang tussen de prestatievelden. Inhoudelijk beleidsmatig zijn deze documenten naar de mening van de RKC te typeren als oriënterend, verkennend en een eerste aanzet vormend tot verder vervolg. Er is - m.n. door de vaststelling van het Visiedocument van mei 2006 - een keuze gemaakt voor een “beleidsarme invoering” van de WMO (vooral gericht op handhaving van de verstrekking van voorzieningen en huishoudelijke hulp, op de loketfunctie en op de participatie) en er is weinig tot geen inhoudelijke verdieping en uitwerking aangebracht. Behoudens enkele praktische redenen is er geen argumentatie gegeven waarom voor deze aanpak is gekozen; ook is er op geen enkele wijze duidelijk gemaakt in welke mate en in welk tempo invulling zou worden gegeven aan de 9 prestatievelden. In de afgelopen periode zijn pas na de invoering van de eerste fase en mede in het licht van de samenwerking in WOL- en regionaal Waterland verband enkele visie/beleidsdocumenten afgekomen. Dit betreft o.m. de nota’s Mantelzorg, Vrijwilligerswerk, WWZ, Jeugdzorg, WMO-beleidsplan.

De RKC vraagt zich dan ook af - zeker nadat het rapport van Deloitte daar in het voorjaar van 2005 reeds ook al op gewezen had - waarom in de eerste fase van de invoering van de WMO niet ruimer en eerder invulling is gegeven aan de beleidsmatige (strategische), integrale en inhoudelijke setting van de WMO. Dit vanuit de eigenheid en zelfstandigheid (van Landsmeer) en vanuit de eigen politieke en beleidsmatige

opvattingen. In het kader van de aangegane, c.q. voorgenomen samenwerkingsverbanden bestond/bestaat het risico dat door het ontbreken van een eigen beleid, speerpunten en doelstellingen specifieke gemeentelijke (burger) belangen en situaties zijn/worden onderbelicht, overschaduwd of uit het zicht verdwijnen door het meer gemeenschappelijk belang van de samenwerking. Strategisch is dit naar de mening van de RKC een gemiste kans.

Ook in termen van interne “sturing en beheersing” van medewerkers, activiteiten, middelen, ontwikkelingen, MIS, etc. is het niet hebben van een eigen integrale visie en beleidskader een gemis. De RKC beseft op basis van de tweede ronde interviews, dat veel zaken in het hoofd zaten en zich in de beleving van en interactie tussen betrokkenen hebben afgespeeld. Tegelijkertijd zijn veel aspecten van hetgeen onder de WMO gerangschikt zou kunnen worden via ander beleid en andere maatregelen tot stand gekomen (bv. via de provinciale pilot-projecten WWZ (Wonen, Welzijn en Zorg). Dit werd pas in een veel later stadium (bij de nota Wijziging Beleidsplan WMO, 25 nov. 2008) zichtbaar en in een integrale context geplaatst.

Dit heeft - voor zover achteraf waarneembaar – wel een positieve bijdrage geleverd aan het uiteindelijke resultaat (van de invoering) van de WMO, maar is het tegelijkertijd weinig transparant. En dat is nu juist belangrijk bij het uitvoeren van wat als kaderwet is bedoeld en als het gaat om het bevorderen van de participatie. Dat een aantal velden van de WMO al invulling kreeg, maar niet als zodanig werd benoemd, leidt overigens tot de vraag of en hoe dan de raad is geïnformeerd over de vorderingen inzake de invoering van het gehele, als WMO bedoelde terrein.

De hierboven genoemde Nota Wijziging Beleidsplan WMO is in november 2008 aan de raad voorgelegd. Het betreft een meerjarenbeleidsplan WMO. Dit beleidsplan geeft - voor het eerst - integraal inzicht in de samenhang tussen alle deelgebieden van de WMO, het behandelt de stand van zaken en voornemens m.b.t. de diverse prestatievelden, het benoemt de speerpunten, het geeft de relatie aan tussen de WMO en de WWZ en het geeft de samenhang weer met het regionaal beleidsplan.

De in het beleidsplan genoemde speerpunten komen wat keuze betreft naar de indruk van de RKC overeen met de feitelijkheden tot nu toe. Deze speerpunten hebben vanaf het begin een rol vervuld in de ontwikkeling, implementatie en uitrol van de WMO tot aan dit moment. De beleidsmatige inzet van Landsmeer concentreert zich – nu beargumenteerd - op “Participatie”, “Mantelzorg en vrijwilligers en “Cliëntenondersteuning”. De andere prestatievelden zijn bij de ontwikkeling - onder de noemer WMO - minder aan de orde geweest.

De RKC maakt hierbij de volgende kanttekening. Met name in de 2^e interviewronde is gebleken dat bij onderzoekers enerzijds en de geïnterviewden anderzijds sprake was van een verschillende perceptie m.n. wat betreft de inhoud en de benadering van de WMO. De geïnterviewden benaderden de WMO vanuit een beperkt perspectief, gelieerd aan “het loket” en het startpakket, terwijl zij zich wel bewust waren van het feit dat andere aspecten van de WMO bij de uitvoering van andere (pilot-)projecten en bij de uitvoering van andere wetten wel aan de orde kwamen. Er was echter geen geïntegreerd beleid of plan. Beleidsterreinen die buiten deze scope vallen, zijn meer benaderd vanuit de reeds bestaande beleidsmatige setting (volkshuisvesting, openbare geestelijke gezondheidszorg, etc.), gescheiden van i.p.v. als onderdeel van de WMO.

Dit verschil heeft m.n. in de afronding van de eerste fase van het verkennend onderzoek naar de mening van de RKC geleid tot spraakverwarring en tot overleg met het college. Zowel de RKC als de bestuurders en ambtenaren zijn zich hiervan bewust en alle partijen strekt dit gebeuren tot lering. Voor de RKC is met name duidelijk geworden, dat veel meer en eerder naar dwarsverbanden gekeken moet worden. Intussen is er dus sprake van een bredere visie, ook al worden nog niet alle prestatievelden in ruime mate afgedekt. Het is de RKC duidelijk, dat er ondanks de ruimere beleidsvisie veel maatregelen, die onder de WMO gerangschikt zouden kunnen worden, zich bewegen buiten het de scope van het invoeringstraject.

Voor de meer inhoudelijke c.q. beleidsmatige kant van het gerealiseerde deel van de WMO, evenals de organisatorische en operationele zaken/vraagstukken (zoals bijv. inrichting van het loket, vormgeving en inrichting van de WMO-raad, aanbesteding huishoudelijke hulp aan zorgverleners) zijn meerdere externe adviesorganisaties ingehuurd.

Ook zijn verschillende interne medewerkers (van laag tot hoog en van verschillende afdelingen/disciplines) hierbij betrokken geweest, zonder dat er (ogenschijnlijk) sprake was van één medewerker die de opdracht had de samenhang van het geheel in de gaten te houden en de regie over het geheel voeren. In deze periode heeft ook enige tijd de functie van beleidsmedewerker (WMO) vacant gestaan. Deze functie is na een half jaar vacant te zijn geweest medio 2007 ingevuld. Het vertrek destijds van de beoogde projectleider/coördinator lag gevoelig naar achteraf is gebleken, maar was tegelijkertijd wellicht onvermijdelijk. De afhankelijkheid van één persoon voor wat betreft de ontwikkeling en implementatie van een zo belangrijke taak van de gemeente als de WMO had naar de mening van de RKC voorkomen moeten worden.

6.2 Implementatie: Planning, organisatie en aanbesteding

Een majeure operatie, zoals de WMO en de daarmee gepaard gaande aanpak van noodzakelijke ontwikkelingen van beleid, regelgeving en instrumenten en de uitrol en implementatie hiervan, vereist in de optiek van de RKC een deugdelijk projectplan. Een dergelijk projectplan vereist ook een daarop afgestemde projectleiding/coördinatie. De basis van zo'n plan wordt gevormd door een door bestuur gewenst/beoogd perspectief. Een dergelijk perspectief zou moeten zijn vastgelegd in een visie(document) en een beleidsplan. Al eerder is geconstateerd dat een dergelijk perspectief niet (volledig) beschikbaar was.

In de eerste helft van 2006, in de aanloop van ontwikkeling en implementatie van de WMO is ambtelijk een projectplan ontwikkeld en ter besluitvorming aan het college voorgelegd.

Bedoeld projectplan met bijbehorend advies voorzag o.a. in de omschrijving van het probleemveld, resp. aandachtsgebied, de aanpak hiervan, in de samenstelling van een projectgroep, en in de benoeming van en de (bestuurlijke) portefeuillehouder. Het plan van aanpak bestreek een 7-tal deelprojecten en de inventarisatie van het op het betreffende terrein bestaande beleid. Deelprojecten zijn deels gekoppeld aan prestatievelden in de WMO.

Ook plaatsing op de bestuurlijke en MT-agenda van het onderwerp werd voorzien, evenals de inzet van een (ambtelijke) projectleider; deze is echter nooit expliciet benoemd. Ambtelijke projectleiding en coördinatie "leek" hierdoor toebedeeld te zijn/worden aan een interne beleidsambtenaar, die echter niet lang daarna uit dienst is getreden. Het projectplan, zo heeft de RKC vastgesteld, had een sterk procesmatig en minder een inhoudelijk karakter. De verdere invulling en realisatie zou nadien plaatsvinden. De RKC heeft geen verdere aanvullende documentatie ontvangen waaruit blijkt wat met deze voorstellen en projectplan is gebeurd. De indruk bestaat dat het projectplan wellicht door "gewijzigde" omstandigheden sluipenderwijs of al direct tot een instrumentele aanpak van deelproblemen/projecten heeft geleid. De RKC heeft dit beeld bevestigd gekregen uit de informatie verkregen uit latere tijdens het onderzoek gevoerde gesprekken met de ambtelijke leiding en uit de in tweede instantie verkregen documenten.

Het in het projectplan uitgezette pad is nooit echt gevolgd.

Hoewel niet vastgesteld kan worden of de uitvoering overeenkomstig het projectplan tot meer integrale en gestructureerde resultaten m.b.t. visie, beleid en de implementatie hiervan hadden geleid, biedt een dergelijke aanpak naar de mening van de RKC in ieder geval wel meer waarborgen daartoe. De RKC constateert slechts dat Landsmeer bij de verdere uitwerking en aanpak van de invoering WMO in belangrijke mate heeft vertrouwd op de op handen zijnde samenwerking in WOL-verband (samenwerking van Landsmeer met Wormerland en Oostzaan).

De RKC heeft geen documenten, c.q. plannen ontvangen over een algemeen op de burgers/samenleving gerichte communicatie- en PR-plan. De RKC gaat er dan ook vanuit dat dergelijke plannen er ook niet zijn geweest, hoewel duidelijk is dat publiek en burgers uiteraard wel geïnformeerd zijn over de WMO in het algemeen en alle “cliënten” individueel op de hoogte zijn gebracht.

Voorts heeft de RKC geconstateerd dat een WMO-raad is geïnstalleerd. In de aanloop daar naartoe, m.n. ook om geïnteresseerde kandidaten op te roepen zich aan te melden, is ook in meer algemene zin “voorlichting” gegeven. De WMO-raad heeft het afgelopen jaar zeer actief meerdere adviezen uitgebracht. Uit een gesprek met de WMO-raad is gebleken dat deze commissie wat betreft haar taak, functie, bevoegdheden, raakvlakken en eventuele overlap met de Gemeenteraad nog zoekende is. Er is een wat diffuse situatie aangaande positionering naar de burgers toe.

6.3 Uitvoering: Opdrachtverstrekking, leiding geven, administreren en bijsturen

Voor indicatiestelling is aangesloten bij de destijds lopende contracten met het CIZ.

In aansluiting hierop is ook de uitvoering van de indicaties, alsmede de bezetting van de loketfunctie aan het CIZ opgedragen. Dit gebeurde ondanks het gegeven dat het CIZ op dit gebied geen ervaring had. Er is geen risicoanalyse uitgevoerd wat de consequenties zouden kunnen zijn van de uitvoering door CIZ.

Alvorens met het CIZ in zee te gaan, is ten behoeve van bedoelde uitvoering, aansluiting gezocht bij de grotere buurgemeenten Zaanstad en Purmerend en later bij Hoorn. Toen bleek dat deze gemeenten geen belangstelling hadden, en de beslissing voor een keuze op korte termijn moest worden genomen, is contact gezocht met het CIZ. De uitvoering door het CIZ is met horten en stoten verlopen en met heel veel aanloopproblemen. Qua uitvoering is maandelijks een managementrapportage door het CIZ opgemaakt en beschikbaar gesteld. Deze is echter van onvoldoende kwaliteit en niveau gebleken. Problemen met de uitvoering en de gebrekkige rapportage hebben uiteindelijk medio 2007 geresulteerd in het beëindigen van de overeenkomst met het CIZ.

6.4 Stand van Zaken per prestatieveld

De negen prestatievelden kennen intussen de volgende dekking:

1. Bevorderen sociale samenhang: heeft als activiteit in het kader van de WMO nog niet echt vorm gekregen.
2. Op preventie gerichte ondersteuning jeugd: ondergebracht in de Nota Jeugdbeleid, vastgesteld in december 2008.
3. Informatie, advies en cliëntondersteuning: wordt verzorgd door het WMO-loket en door preventieve huisbezoeken door vrijwilligers.
4. Ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers: wordt op gang gebracht aan de hand van deelbeleidsnota's op dit terrein, vastgesteld in 2008.
5. Deelname maatschappelijk verkeer en zelfstandig functioneren: krijgt uitvoering door de organisatie van verschillende vormen van ontmoeting en sportactiviteiten.
6. Voorzieningen voor mensen met beperking of chronisch psychisch of psychosociaal probleem: kunnen worden gerealiseerd door de instelling van een voorzieningenfonds.
7. Maatschappelijke opvang: ondergebracht bij de verplichte regionale samenwerking.
8. Bevorderen openbare geestelijke gezondheidszorg: gebeurt door middel van uitvoering van de Nota Volksgezondheid i.s.m. de GGD en Evian.
9. Bevorderen verslavingsbeleid: via uitvoering Nota Volksgezondheid en Nota jeugdbeleid.

Een gedetailleerde beoordeling van wat er op onderdelen en aspecten aan de invoering van de WMO is gedaan en niet gedaan treft u aan in Hoofdstuk 7.

6.5 Vervolg/verdere implementatie

Hoewel er is intussen aanvullend beleid is ontwikkeld, zijn er geen plannen bekend voor de verdere uitvoering. Voor zover bekend is er geen aanvulling op het projectplan, is er niet iets als een invoeringsdocument opgesteld en is er nog geen plan voor de ontwikkeling van de communicatie over de WMO met de burgers van Landsmeer. Het lijkt erop dat Landsmeer hiermee heeft gewacht tot er meer duidelijkheid zou ontstaan over de regionale samenwerkingsverbanden.

Naar aanleiding van krantenberichten (Kompas) heeft de RKC kennisgenomen van het collegebesluit een pilot/experiment inzake prestatieveld 5/6 Actieve en Ondersteunende Begeleiding financieel te ondersteunen. De verstrekte aanvullende documentatie geeft de indruk van zorgvuldig handelen. De (evaluatie) resultaten van deze pilot worden afgewacht. Indien nodig wordt deze ontwikkeling meer expliciet meegenomen in een vervolgonderzoek later.

Binnen de uitvoering van WMO is ook sprake van meerdere partijen die op verschillende deelaspecten verschillende vormen van samenwerking zijn aangegaan. Met Zaanstad is de aanbesteding opgepakt en zijn na een wegingsproces 4 zorgaanbieders gecontracteerd. Voorts is er ook (de verplichte) samenwerking met CAK (eigen bijdragen), de SVB (ondersteuning met PGB) en St. Wonenplus (uitvoering Wonen Plus).

7. Beoordeling per aspect van de WMO

7.1 Visie, strategie en beleidsontwikkeling

Het proces van visie-, strategie en beleidsontwikkeling, die de invoering van de WMO vraagt, is weliswaar nog op tijd op gang gekomen, maar heeft slechts een zeer beperkte invulling gekregen. Na de installatie van het nieuwe (huidige) college en met name in de 2^e helft van 2006 is er een goede impuls aan gegeven. Deze was in ieder geval voldoende om de aangegeven invoering per 1-1-2007 mogelijk te maken. Deze invoering betrof het “startpakket”, dat met name is gericht op het loket, de huishoudelijke hulp en daarmee samenhangende zaken en daarnaast op de onderbrenging en continuering van de uitvoering van de WVG binnen het loket.

Het beleid en de dienstverlening aan de burgers in het kader van de WMO heeft dus niet zijn beslag gekregen in een duidelijke visie(document) met uitwerkingen naar de verschillende doelstellingen en een programma per prestatieveld. Dit aspect van de invoering zou als resultante van de kaderwet WMO helpen om in te spelen op de lokale omstandigheden, bevolkingsamenstelling en het beleid van de gemeente. Het doet dan ook (veel meer dan de formeel-juridische kant) een nadrukkelijk beroep op “eigen koers en speerpunten van beleid” van de gemeente.

Een dergelijke aanpak had naar mening van de RKC meer recht gedaan aan de uitkomsten van het onderzoek van Deloitte en van de strategiesessies (m.b.v. versnellingskamers) op 5 juli en 2 november 2006. Met behulp van de uitkomsten van deze sessies had een meer transparante en gefundeerde keuze gemaakt en dito beleid ingezet kunnen worden.

In de loop van 2008 is naar het gevoel van de RKC sprake van een kanteling. Mogelijk dat dit mede is ingegeven door de beoogde regionale, bi- en multilaterale samenwerking.

De wijzigingen in het WMO-beleid (wijzigingsnota van nov. 2008) geven weliswaar meer inzicht in de samenhang van de deelterreinen van de WMO en overzicht over de gerealiseerde en voorgenomen ontwikkelingen, maar kunnen niet verhullen dat de invulling die aan een deel van de prestatievelden wordt gegeven nog beperkt is.

7.2 Het overzicht over het geheel

Uit het onderzoek komt naar voren dat er slechts een beperkt aantal functionarissen zijn, die het totaal overzicht hebben van alle “ins and outs” verbonden aan (de invoering van) de WMO, die de impact van het geheel onderkennen en die ook over de grenzen van verschillende beleidsterreinen heen kunnen kijken en deze kunnen verbinden. Juist omdat dit maar enkelen betreft is dit een uiterst kwetsbare situatie voor een kleine gemeente als Landsmeer.

7.3 Deeluitwerkingen (Mantelzorg en Vrijwilligers, WWZ)

In de loop van de invoering zijn op deelterreinen beleidsnota's verschenen en is de uitvoering hiervan ter hand genomen. Dit heeft geleid tot duidelijke resultaten. Met name wordt gewezen op de nota's Mantelzorg en Vrijwilligers en de trits WWZ (Wonen, Welzijn en Zorg). In het bijzonder het laatste onderwerp verdient waardering voor de gestructureerde wijze waarop beleid en resultaten van de uitvoering hiervan voor de leek, de burger, de maatschappij transparant en tastbaar zijn gemaakt en in relatie met de WMO zijn gebracht..

7.4 Politieke Sturing en bewaking; informatievoorziening

De WMO heeft de afgelopen jaren uiteraard ook de nodige politieke aandacht gehad. De WMO is als onderwerp onderdeel van de politiek, het bestuur en van het werkterrein/domein van de Commissie Samenleving. Deze commissie is het verlengstuk van de raad en bereidt als het ware politieke besluitvorming binnen de partijen en binnen de raad voor. In deze commissie zijn alle raadsfracties vertegenwoordigd.

De kennis en informatie die deze leden nodig hebben (voor het beoordelen van WMO-aangelegenheden en ontwikkelingen) zijn/worden op 3 manieren verkregen:

1. Via de partij/fractielijn (voorlichting, documentatie, workshops en congressen); dit is m.n. het geval/opportuun als zaken en ontwikkelingen landelijke aandacht krijgen. Uiteraard is dat voor lokale partijen beperkter dan voor meer landelijk opererende partijen.
2. Als commissielid via voorleggers/beleidsnota's/voorstellen van de wethouder en commissieleden, al dan niet in combinatie met een raadsbehandeling en in de wandelgangen.
3. Door aangesproken te worden door de burger op allerlei aangelegenheden, gebeurtenissen en tijdstippen (variërend van de jaarlijkse Koninginnedag tot boodschappen doen bij de lokale middenstand).

De RKC onderkent de "kwetsbaarheid" in deze van een kleine gemeente als Landsmeer. De gemeente heeft door zijn geringe omvang slechts beperkte mogelijkheden om een apparaat (zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk) op te bouwen met ruime en gedetailleerde expertise. De vraag is dan ook hoe de fractievertegenwoordigers op het terrein van de WMO voldoende kunnen worden toegerust met gedetailleerde kennis, inzicht en overzicht teneinde de besluitvorming integraal te kunnen sturen, c.q. beïnvloeden.

7.5 Samenhang met andere ontwikkelingen

Binnen Landsmeer wordt een aantal zaken opgepakt die bedoeld zijn om de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Hierbij gaat het met name om het digitale loket en de e-dienstverlening. Deze ontwikkelingen en de invloed ervan op de WMO zijn niet meegenomen en meegewogen in de beoordeling van onderhavig onderzoek, hoewel kan worden gesteld dat van deze ontwikkelingen zondermeer een positieve impuls uitgaat naar de uitvoering van de WMO.

7.6 Cliënttevredenheid

Een eerste cliënttevredenheidsonderzoek is uitgevoerd in 2007. Het betreft een belevingsonderzoek en is uitgevoerd door SGBO. De resultaten daarvan zijn bevredigend. Op het punt van de klanttevredenheid scoort Landsmeer zondermeer positief wat betreft inhoudelijke aspecten, bv. de directe dienstverlening en informatieverstrekking. Hoewel op het gebied van werkwijze, bv. wachttijden en procedures, de gemeente ook met een voldoende uit de bus komt, vallen er blijkens het onderzoek hier en daar nog wel verbeteringen aan te brengen.

7.7 Financieel

Landsmeer is een zgn. Plusgemeente (uitkering is groter dan lasten); dit is ontstaan als gevolg van verdeelsleutel en bestaande cliëntenpopulatie/lasten. Het is niet ondenkbaar dat (o.a. ten gevolge van het toenemend aantal ouderen en een herziening van de verdeelsleutel) in de toekomst 'de plus' teniet gaat en dat mogelijk sprake zal zijn van een Mingemeente. Landsmeer voert een behoudend beleid aangaande de overschotten; deze worden voor toekomstige ontwikkelingen t.b.v. de WMO gereserveerd.

Hier rijst de vraag of er sprake is van een zodanige meerjarenbegroting en prognoses dat de toekomstige inkomsten en uitgaven via extrapolatie of trendanalyse inzichtelijk zijn te maken. Ook ligt er de vraag wat mogelijke risico's zijn en welke instrumenten van control hierop kunnen worden ingezet?

7.8 Samenwerkingsverbanden

In het kader van een verdere uitrol van de WMO, maar ook uit oogpunt van andere strategische ontwikkelingen (kostenbeheersing) zijn meerdere (groot) regionale samenwerkingsverbanden met andere gemeenten aangegaan, dan wel op gang gebracht.

Zo is/was er de:

- WWZ-samenwerking met Oostzaan,
- de WOL (samenwerking met Wormerland en Oostzaan waaronder die op het gebied van WMO), thans stopgezet,
- de samenwerking met Hoorn wat betreft:
 - o de uitvoering (incl. financiële back-office) van uitbestede taken Sociale Zaken
 - o de WMO, het gebruik van het geautomatiseerd systeem GWS ten behoeve van de administratie
- de groot regionale samenwerking Waterland (incl. Zaanstad)

Hoe de verdere gang van zaken is gepland, na het uitvallen van de samenwerking in WOL-verband blijft ongewis. Vooralsnog lijkt Landsmeer een eigen koers te varen op de bestuurlijke samenwerking met regiogemeentes en een incidentele samenwerking met Oostzaan na.

In de bijlage zijn vorm, inhoud en strekking (doel) van de samenwerkingsverbanden aangegeven. Duidelijk is de beleidsmatige gelaagdheid hierin. Het wegvallen van de WOL-samenwerking betekent dat deze gelaagdheid een zwakke plek vertoont, waarvan nog niet is bepaald hoe deze opgevangen gaat worden.

7.9 Risicoanalyse

De RKC heeft geconstateerd, dat er bij aanvang geen overall risicoanalyse (strategisch/beleidsmatig) is gemaakt wat betreft de positie van Landsmeer op de onderscheiden prestatievelden en in het krachtenveld van de geïnitieerde samenwerkingsverbanden. De vraag is of met de beschikbare invoering waarvoor is gekozen en met de beperkte middelen die binnen de gemeente beschikbaar zijn risicoanalyses op onderdelen, c.q. per prestatieveld een toegevoegde waarde zouden hebben gehad t.a.v. de besluitvorming en beheersing van het invoeringsproces.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Algemeen

Met beperkte menskracht en budget is in praktische zin veel bereikt wat de invoering van delen ('startpakket') van de WMO betreft. Daarnaast hebben sommige velden van de WMO invulling gekregen of waren al gerealiseerd zonder dat ze als zodanig zijn benoemd of integraal meegenomen in de uitwerking van de WMO-voornemens.

Over het geheel genomen geeft de RKC de volgende aanbeveling teneinde totaal overzicht te houden op en invulling te geven aan de invoering van wat bedoeld is met de 9 prestatievelden van de WMO.

Werk het beleidsplan WMO, dat eind 2008 is gewijzigd en vastgesteld, verder uit en stel een uitvoeringsplan op t.b.v. de realisatie van dit plan, zodat duidelijkheid ontstaat over de samenhang tussen de ontwikkelingen, de speerpunten en de samenwerking binnen de regio.

Voorts wordt aanbevolen om de realisatie van dit uitvoeringsplan te monitoren en zowel tussentijds als achteraf te evalueren en met de raad te bespreken, zodat de raad

1. Goed is geïnformeerd,
2. Keuzes worden voorgelegd wat er eventueel bijgestuurd kan worden en
3. Besluiten kan nemen welke bijsturing de raad door het college gerealiseerd wenst te zien.

Hieronder volgen conclusies en aanbevelingen per fase van het invoeringsproces en per onderwerp van de WMO.

8.2 Proces/fasering

Voorbereiding: Visie, strategie en Planvorming

Conclusie: de RKC constateert dat het destijds vastgestelde beleid en opgestelde projectplan fragmentarisch van opzet en inhoud is. Aanvullingen op dit plan zijn niet aangetroffen. In feite is het projectplan (om verklaarbare redenen) nooit tot uitvoering gebracht. Een belangrijke reden is, dat de basis voor een dergelijk projectplan, t.w. een gedragen aanzet van strategie en beleidsontwikkeling, in belangrijke mate wordt gemist. In een vroeg stadium was door Deloitte een signaal afgegeven over onvolkomenheden in de aanpak; de indruk bestaat dat hier weinig mee is gedaan. Uitzondering hierop vormt de inrichting en vormgeving van het loket en het behandelen van de aanvragen voor voorzieningen (de 'backoffice'). Een mooie prestatie, zeker als de aanloopproblemen met betrekking tot de invulling en bezetting van het loket in ogenschouw worden genomen. Deze aanpak is een voorbeeld hoe de invoering van onderdelen van de WMO ook op goede wijze kan verlopen.

Aanbeveling: door het uiteenvallen van het WOL-samenwerkingsverband is een nieuwe situatie ontstaan waarin het extra belangrijk is om een duidelijke, transparante strategie vast te stellen en hierbij ook een risicoanalyse uit te voeren. Hierin dienen de volgende vragen aan de orde te komen: wat beoogt Landsmeer met de invoering van de WMO te bewerkstelligen, welke vormen van uitvoering, samenwerking en integratie passen daarbij, welke risico's worden op dit vlak gelopen, is er voldoende inzicht in de kostenontwikkeling en blijft Landsmeer ook een plusgemeente?

Implementatie: Planning, organisatie en aanbesteding

Conclusie: ondanks de beperkte aanpak (zie hierboven) kan worden vastgesteld dat op het gewenste moment en zonder al te veel problemen, het loket (incl. de back-office) operationeel was.

De communicatie met de Landsmeerse gemeenschap was opgezet rondom de feitelijke invoering van het loket en de installatie van de WMO-raad. Aangezien de WMO toch vooral als participatiewet is bedoeld

had een bredere en ruimer opgezette voorlichting aan de burgers van Landsmeer toch meer in de lijn der verwachtingen gelegen.

Aanbeveling: de RKC adviseert dergelijke omvangrijke operaties/projecten altijd te voorzien van een deugdelijk communicatieplan. Een dergelijk plan dient gebaseerd te zijn op een deugdelijke analyse van betrokken partijen (doelgroepen en actoren), op de vraag welke belangen hierbij spelen, welke boodschap bij het project past, op welke wijze de partijen bij de beoogde ontwikkeling betrokken worden en op welke informatie zij gedurende ontwikkeling en invoering van het project kunnen rekenen.

Uitvoering: Opdrachtverstrekking, leiding geven, administreren en bijsturen

Conclusie: uit pragmatische overwegingen is voor de indicatiestelling aangesloten bij lopende cont(r)acten met het CIZ; dit is op goede wijze opgepakt en neergezet, met ook een goed resultaat. Vervolgens is ook de uitvoering bij het CIZ belegd, hetgeen minder goed heeft uitgepakt. Dit komt naar de mening van de RKC o.a. doordat bij deze uitbesteding vooraf geen risicoanalyse heeft plaats gevonden. Ook al had keuze voor het CIZ (nadat andere partijen hadden afgehaakt) naar alle waarschijnlijkheid niet anders uitgepakt, het door de risicoanalyse ontstane inzicht had naar verwachting geleid tot een meer en actievare monitoring van de uitvoering en resultaten van deze uitbesteding. Daardoor zouden er in ieder geval betere mogelijkheden tot tussentijds ingrijpen en bijsturen zijn geweest. De inhoud en kwaliteit van de managementrapportages heeft hierbij nadrukkelijk een rol gespeeld; dit instrument had naar de mening van de RKC van meet af aan beter opgezet moeten worden.

Aanbeveling: zelfs als er geen keuzevrijheid is over de aanpak of uitbesteding van een (deel)project, is het toch de moeite waard een kleine risicoanalyse uit te voeren teneinde tijdens het project over voldoende kritisch vermogen en bijsturingmogelijkheden te kunnen beschikken.

Stand van Zaken prestatievelden

Conclusie: de mate waarin de prestatievelden op dit moment zijn 'afgedekt', hetgeen met name het zogenaamde 'startpakket' betreft, strookt met het beleid van de rijksoverheid. Er wordt bij de verdere ontwikkelingen in regionaal en lokaal verband samengewerkt. Ook is binnen Landsmeer een pilot uitgezet aangaande prestatieveld 5 en 6 (Deelname maatschappelijk verkeer en zelfstandig functioneren, resp. Voorzieningen voor mensen met een beperking of een chronisch psychisch of psychosociaal probleem).

Aanbeveling: de RKC heeft echter geen plan van aanpak van deze verdere ontwikkelingen gezien. De RKC beveelt de totstandkoming van een dergelijk plan van harte aan (zie ook hieronder).

8.3 Aspecten/onderwerpen WMO

Overzicht over het geheel

Conclusie: geconstateerd is dat de gemeente Landsmeer door haar geringe omvang in een aantal opzichten nogal kwetsbaar is. Door samenwerking te zoeken kan deze kwetsbaarheid worden gereduceerd en door gerichte, aanvullende maatregelen kan deze kwetsbaarheid nog verder teruggebracht worden. Maatregelen kunnen zijn een (virtuele) informatiebalie WMO, intergemeentelijke ambtelijke en politieke kennisuitwisseling, toevoegen van specialistische deskundigheid aan commissies en raden, werken met reserveleden of schaduwbetrokkenen, etc.

Aanbeveling: de RKC beveelt nader onderzoek aan naar maatregelen die de kwetsbaarheid reduceren c.q. oplossen en deze maatregelen na brede afstemming in te voeren. De gesignaleerde personele kwetsbaarheid (zowel qua continuïteit als qua deskundigheid) kan naar de mening van de RKC worden

verminderd door te werken met schaduwprojectleiders/-uitvoerders (zgn. 'medewerkers op de reservebank') en ook de samenwerkingsverbanden op dit punt te benutten.

Deeluitwerkingen (Mantelzorg en Vrijwilligers, WWZ)

Conclusie: de RKC heeft veel waardering voor de gestructureerde wijze waarop beleid en beoogde resultaten op de terreinen van mantelzorg, vrijwilligerswerk en de WWZ transparant en concreet zijn gemaakt. De RKC vindt dit bij uitstek voorbeelden van 'good practices'.

Aanbeveling: geef binnen de organisatie meer bekendheid aan deze 'good practices' en gebruik ze waar mogelijk om aanpak, vastlegging, transparantie bij andere deeltrajecten van de WMO-invoering vorm te geven.

Samenhang met andere ontwikkelingen

Conclusie: binnen Landsmeer zijn bedrijfsmatige, integrale (bv. één-loket functie) en ICT/internet gerelateerde ontwikkelingen geëntameerd. Deze kunnen een positieve invloed op de uitvoering van de WMO hebben. Met deze ontwikkelingen wordt onder andere de toegankelijkheid van de gemeente als dienstverlener voor de burger vergroot. De positieve effecten ervan zouden meer en beter inzichtelijk gemaakt kunnen worden, met name waar het de invoering van de WMO betreft en ook meer uitgedragen kunnen worden naar burgers en belangengroepen.

Aanbeveling: maak deze ondersteunende ontwikkelingen meer expliciet en neem ze op in het op te stellen communicatieplan.

Cliënttevredenheid

Conclusie: er is al binnen een jaar na de start een eerste CTO (cliënttevredenheids-onderzoek) naar beleving van het gebodene gehouden. Dit CTO geeft aan, dat de cliënten zowel wat opzet en uitvoering van de WMO betreft als qua resultaat de situatie bevredigend vinden. De RKC acht dergelijke onderzoeken van groot belang en heeft waardering voor wijze van uitvoering. Er mag dan ook van uit worden gegaan, dat de in dit onderzoek aanbevolen verbeteringen worden uitgevoerd en volgende CTO's zullen volgen.

Aanbeveling: onderzoek of elementen van CTO (bv. incidentmelding of evaluatie) meer in de reguliere bedrijfsvoering c.q. uitvoering WMO ingebouwd kunnen worden, zodat er sprake is van een meer continue klanttevredenheidsmeting.

In bovengenoemd CTO is geen onderzoek gedaan naar de feitelijke gang van zaken. Hierdoor wordt niet de vraag beantwoord of de procedures, regels en normen overeenkomstig de verordeningen en het beleid worden toegepast. Zo'n onderzoek kan aanvullende informatie opleveren en breder inzicht verschaffen. De RKC overweegt voornemen zo'n onderzoek (deels) zelf ter hand te nemen.

Samenwerkingsverbanden

Conclusie: binnen de context van de WMO is er bij Landsmeer sprake van meerdere samenwerkingsverbanden. De RKC heeft in het kader van dit onderzoek de gelaagdheid en samenhang van deze samenwerkingen in kaart gebracht (zie bijlage).

Samenwerking bij de invoering en de uitvoering van de WMO kan worden gezien als een onmisbaar element van de invoering van de WMO.

Het beëindigen van de samenwerking in WOL-verband heeft een gat geslagen in de samenwerkingsverbanden, waarvan de effecten nog niet goed inzichtelijk zijn.

Aanbeveling: het gevolg van het uit het WOL-verband stappen is dat Landsmeer op eigen kracht verder moet. Alleen de uitvoering van het WWZ-project wordt nog in samenwerking met Oostzaan gedaan. Echter, wat op termijn de consequenties zijn van het op eigen kracht verder moeten zal nader in kaart

moeten worden gebracht; zo nodig zullen er aanvullende beheersmaatregelen genomen moeten worden. In dit verband acht de RKC het van belang dat de overige nog lopende samenwerkingsverbanden op hun merites worden beoordeeld. Hierbij moet de vraag worden beantwoord in welke mate deze samenwerkingsverbanden bijdragen aan de invulling van de door Landsmeer gewenste, c.q noodzakelijke geachte verdere invoering van de WMO.

BIJLAGE: WMO algemeen en Prestatievelden; ontwikkeling en samenwerking

Beleidsterrein/prestatie-veld	Nadere Omschrijving en Bijzonderheden	Ontwikkeling in regionaal verband groot waterland	Ontwikkelingen in WOL-verband (beoogd)	Samenwerking Oostzaan	Ontwikkelingen Landsmeer (speerpunten)
1 Leefbaarheid en sociale samenhang (bevorderen)	Bevorderen van sociale cohesie en leefomgeving. Raakvlakken met: Veiligheid en Openbare ruimtes. Ruimtelijke ontwikkeling Woningtoewijzing, Sport en welzijn. Ontmoetingsplekken voor burgers en gebruik van zorg-, welzijns- en gemaksdiensten.	Is bij uitstek een lokaal gemeentelijk beleid. Geen gezamenlijke acties.		WWZ: huisvesting specifieke doelgroepen+opplussen sr+aanpasbaar bouwen welzijn: sport 55+	Voortzetting beleid Veiligheid, Openbare ruimte. Aanpasbaar bouwen, Woondiensten en woonzorgarrangementen. Uitvoeren Sportnota, WWZ-programma, BOS-impuls en activiteitenplan Welzijn/Cultuurbeleid. Sociaal en klantgericht zijn. Kader voor Mantelzorg-ondersteuning
2 Preventief Jeugdbeleid	Jeugdzorg/Centrum voor Jeugd en Gezin. CJG+EKD+zorgstructuur 0-19 jr. Aanvullend op plannen Onderwijs en Leerplichtwet en Jeugdzorg.	De gemeenten ondernemen geen gezamenlijke acties. Voor 2012 iedere gemeente een CvJ&G.		WWZ/Zorg: netwerk jeugd	Vaststellen en uitvoeren Nota Jeugdbeleid. Opvoedingsondersteuning.
3 Informatie, advies en Cliëntondersteuning	Geven van advies en info aan kwetsbare groepen;1-loket gedachte. Ondersteuning aan kwetsbare groepen bij probleemoplossing e/o keuzes.	MEE dekt ondersteuning af. Onderzoek "samen op gaan" inzet MEE op cliëntondersteuning	Onderzoek naar WMO-front- en back-office	WWZ/ zorg: Gezondheidscentrum Seniorenconsult	Cliëntondersteuning: Speerpunt. Onderzoek naar regionale samenwerking/WMO-loket. Voortzetting samenwerking MEE In het kader van P5/P6 dient klachten- en bezwaarregeling te worden opgezet.

4 Mantelzorg en vrijwilligers	Ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers. Werving en training.	Wens tot samenwerking gericht: - Op het peil houden van het vrijwilligersaanbod; werving& matching, trainingsaanbod en vastlegging competenties. - Lokale aanbod mantelzorgondersteuning versterken en kennisvergroting; uitwisseling en koppeling aanbod, afspraken met aanbieders, campagne kennisvergroting		WWZ/Welzijn vrijwilligersondersteuning Mantelzorgondersteuning. 2 nota's in coproductie opgesteld; Mantelzorg en Vrijwilligers	Speerpunt. Belangrijk om ondersteuning aan Mantelzorgers te bieden met als kader p4 en p1. Samenhangend aanbod ontwikkelen, samenwerken met vrijwilligersorganisaties en promoten vrijwilligerswerk.
5 Ondersteuning van mensen met een beperking (beleidsmatige setting van P6)	Bevorderen deelname aan het maatschappelijk verkeer/zelfstandig functioneren	Activerende en Ondersteunende begeleiding thans nog onderdeel AWBZ			Speerpunt. Inzet op persoonlijke benadering. Landsmeer stuurt aan op samenwerking van aanbieders. Ondersteuning bij deelname arbeidsproces en voortzetten beleid deelname cultureel en maatschappelijk leven.
6 Voorzieningen voor mensen met een beperking (betreft voormalig WvG+HbH)	Verlenen van individuele voorzieningen en Hulp bij Huishouden gericht op meedoen en behoud zelfstandig functioneren.	Monitoren gezamenlijk de prestaties van WMO-voorzieningen en info-uitwisseling,	Beoogd een gezamenlijke WMO-front- en back-office. Onder raadpleging van WMO-raad	WWZ/Zorg: zorgboerderij	Evalueren loket/beleid. Ingezet beleid HbH, beleid inburgering nieuw-/oudkomers en maatschappelijk steunpunt voortzetten
7 Openbare Geestelijke Gezondheidszorg	Het bevorderen van OGGZ m.u.v. psychosociale hulp bij rampen	Is opgedragen aan Centrumgemeenten Purmerend en Zaanstad			Beleid wordt voortgezet; veiligheidskwesties en subsidiëring OGGZ en maatschappelijke opvang

8 Maatschappelijke opvang	Het bieden van maatschappelijk opvang w.o. vrouwenopvang en bestrijding huiselijk geweld	Is opgedragen aan Centrumgemeenten Purmerend en Zaanstad (is verantwoordelijk voor vrouwenopvang)			Idem.
9 Verslavingsbeleid	Het bevorderen van verslavingsbeleid. Ambulante hulpverlening. Overlast bestijding.	Is opgedragen aan Centrumgemeenten Purmerend en Zaanstad.			Idem
Participatie	WMO is een participatiewet; zoveel mogelijk mensen laten meedoen aan de samenleving. Gemeente heeft een regierol. Binnen WMO krijgt burgerparticipatie positie in de WMO-raad.	Regelmatig overleg Vz's WMO-raden en samenwerking WMO-raden op regionale onderwerpen			Raadplegende/adviserende participatie is ingevuld door WMO-raad. Aanvullende acties: Bevordering participatie samenwerkende instellingen, deskundigheidsbevordering, continueren bezetting en informeren inwoners
Samenwerking	Doel: * de dienstverlening aan burgers te versterken. * verbetering/vergroting van effectiviteit en efficiency.	meer samenhang in wijze van samenwerken van gemeenten/ instellingen; werkconferentie Afstemming regionaal en lokaal WMO vanuit visie dat lokaal aanbod wordt versterkt. Beleid door middel van regionaal overlegorgaan. Prestatieveld 6 overleg en 3 werkgroepen voor ontwikkelen, monitoren en evalueren beleid HbH, hulpmiddelen en Vervoer en de inkoop van deze diensten.	Er was een streven naar vorm van samenwerking met behoud van zelfstandigheid en identiteit. De samenwerking biedt versterking hiervan.	Het project Wonen, Welzijn en Zorg kan gezien worden als voorloper op relevante beleidsvelden WMO WWZ en algemeen dienstverlening gericht op brede terrein WWZ	