

geen zorg minder

effecten van ondersteuning overbelaste mantelzorgers



Rekenkamer
ROTTERDAM

geen zorg minder

effecten van ondersteuning overbelaste mantelzorgers



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Als gevolg van demografische ontwikkelingen en een steeds grotere budgettaire druk op de zorgvoorzieningen is het aantal mensen dat verantwoordelijkheid draagt voor de zorg van familieleden of anderen in de naaste omgeving de afgelopen jaren fors gestegen. Ook in Rotterdam is dat het geval. Hoewel de omvang van deze groep zogenoemde mantelzorgers niet exact bekend is, gaan de schattingen toch in de richting van 70.000 mensen. Daarvan is een relatief omvangrijk deel zwaar- of overbelast en de verwachting is dat dit aantal de komende jaren door alle budgettaire ontwikkelingen nog behoorlijk zal groeien. Het is dan ook volkomen terecht dat het college de ondersteuning van mantelzorgers als een belangrijke prioriteit heeft aangemerkt. Doordat de uitvoering van dit beleid in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) plaatsvindt en de deelgemeenten verantwoordelijk zijn voor een deel van het Wmo-beleid, ligt er een nadrukkelijke relatie met de deelgemeenten. Deze constructie stelt nogal hoge eisen aan de mate en wijze van samenwerking tussen stad en deelgemeenten. De rekenkamer constateert dat de samenwerking op basis van gedeelde verantwoordelijkheden nog wel voor verbetering vatbaar is. De herijking van het mantelzorgbeleid heeft hier onvoldoende verandering in gebracht. Wil het beleid en de uitvoering rond de ondersteuning van de groeiende groep overbelaste mantelzorgers op een meer effectieve wijze plaatsvinden dan zal het college goede nota dienen te nemen van de aanbevelingen van de rekenkamer in onderhavig rapport. Dat het college dat niet doet is teleurstellend en vanuit de bevindingen van het rapport ook niet goed te begrijpen. Natuurlijk ziet ook de rekenkamer dat er hard aan dit dossier wordt gewerkt, maar met samenwerking tussen stad en deelgemeenten en respect voor elkaars positie alleen gaat het naar de mening van de rekenkamer niet lukken. Daar is in aanvulling meer voor nodig, zoals heldere prestatieafspraken waarover deelgemeenten zich ten overstaan van de stad en van elkaar moeten verantwoorden en stedelijke doelstellingen over mantelzorg die van onderop (lees: door de deelgemeenten) worden opgesteld. Goed en effectief beleid begint altijd met goede voornemens en hoge ambities, maar kan daar uiteraard niet mee eindigen. De complexe bestuurlijke omgeving waarin taken en bevoegdheden verdeeld zijn en de tot op zekere hoogte moeilijk bereikbare doelgroep laat zien dat dit een traject van lange adem en permanente afstemming tussen beleid en uitvoering is, met als nadrukkelijk einddoel dat de overbelaste mantelzorger er beter van wordt. Het verkrijgen van meer inzicht in de behoeften van mantelzorgers en het ontwikkelen van instrumenten die aansluiten bij die behoeften zijn daarbij essentieel. Met de aanbevelingen uit dit rapport kan hier naar de mening van de rekenkamer een belangrijke stap voorwaarts worden gezet. Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Barbara Brink, Kees de Waijer, José Westerman en Rolf Willemse (projectleider).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Rotterdam

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding

- 11 1-1 aanleiding
- 12 1-2 doelstelling en onderzoeksvragen
- 12 1-3 leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

- 13 2-1 hoofdconclusies
- 12 2-2 toelichting hoofdconclusies
- 19 2-3 aanbevelingen

3 reacties en nawoord

- 21 3-1 inleiding
- 21 3-2 reactie B en W en nawoord
 - 21 3-2-1 reactie B en W
 - 23 3-2-2 nawoord rekenkamer
- 26 3-3 reactie dagelijks bestuur deelgemeente Delfshaven en nawoord
 - 26 3-3-1 reactie
 - 27 3-3-2 nawoord rekenkamer
- 27 3-4 reactie dagelijks bestuur deelgemeente Feijenoord en nawoord
 - 27 3-4-1 reactie
 - 28 3-4-2 nawoord rekenkamer
- 29 3-5 reactie dagelijks bestuur deelgemeente Kralingen-Crooswijk en nawoord
 - 29 3-5-1 reactie
 - 30 3-5-2 nawoord rekenkamer
- 31 3-6 reactie dagelijks bestuur deelgemeente Prins Alexander en
 - 31 3-6-1 reactie
 - 31 3-6-2 nawoord rekenkamer
- 32 3-7 reactie Stichting Welzijn Feijenoord en nawoord
 - 32 3-7-1 reactie
 - 35 3-7-2 nawoord rekenkamer

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding

- 39 1-1 achtergrond
- 40 1-2 beleid en organisatie
- 42 1-3 tussenevaluatie en herijking
- 42 1-4 omvang problematiek
- 43 1-5 doel- en vraagstelling
- 44 1-6 leeswijzer

2 kwaliteit stedelijke beleidsformulering

- 47 2-1 inleiding

47	2-2	kwaliteit probleemanalyse
49	2-3	kwaliteit doelen
49	2-3-1	doelboom
51	2-3-2	politiek bestuurlijke verankering van doelen
51	2-3-3	aansluiting doelen en maatschappelijke effecten
52	2-3-4	doelen en probleemanalyse
53	2-3-5	SMRT doelen
55	2-4	kwaliteit instrumenten
57	2-5	herijking van het beleid

3 **kwaliteit stedelijke regie**

59	3-1	inleiding
60	3-2	vooraf
60	3-2-1	vertaling naar doelstellingen per deelgemeente
61	3-2-2	inbouwen van prikkels
62	3-3	tijdens implementatie en uitvoering
62	3-3-1	faciliteren van contacten tussen stad en deelgemeenten
63	3-3-2	deelgemeenten desgewenst ondersteunen
64	3-3-3	prikkels toepassen
65	3-4	niet treden in wat van de deelgemeenten is
65	3-4-1	algemeen
67	3-4-2	aansturing van het gehele beleid
69	3-4-3	inzet van beleidsinstrumenten

4 **mantelzorgbeleid in de deelgemeente**

73	4-1	inleiding
73	4-2	normen: stedelijk beleid, deelgemeentelijke implementatie
75	4-3	Delfshaven
75	4-3-1	doorvertaling stedelijk beleid naar deelgemeentelijk beleid
76	4-3-2	implementatie vooraf
79	4-3-3	tijdens implementatie
79	4-4	Feijenoord
79	4-4-1	doorvertaling stedelijk beleid naar deelgemeentelijk beleid
80	4-4-2	implementatie vooraf
82	4-4-3	tijdens implementatie
82	4-5	Kralingen-Crooswijk
82	4-5-1	doorvertaling stedelijk beleid naar deelgemeentelijk beleid
84	4-5-2	implementatie vooraf
85	4-5-3	tijdens implementatie
86	4-6	Prins Alexander
86	4-6-1	doorvertaling stedelijk beleid naar deelgemeentelijk beleid
87	4-6-2	implementatie vooraf
89	4-6-3	tijdens implementatie
90	4-7	herijking en deelgemeentelijke implementatie

5 **resultaten mantelzorgondersteuning**

93	5-1	inleiding
93	5-2	bekend met mantelzorg
95	5-3	contact met mantelzorgers
99	5-4	regelmatig contact met zwaarbelaste mantelzorgers

104	5-5	passend aanbod voor 5.000 zwaarbelaste mantelzorgers
110	5-6	lastenverlichting van 5.000 zwaarbelaste mantelzorgers

deel 3 bijlagen

119	bijlage 1	onderzoeksverantwoording
123	bijlage 2	normenkader en criteria
128	bijlage 3	geïnterviewde en geraadpleegde personen
129	bijlage 4	geraadpleegde bronnen
132	bijlage 5	lijst van afkortingen

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Een mantelzorger is iedereen die zorgt voor een zieke, gehandicapte of hulpbehoevende in de naaste omgeving. Vaak is dat een ouder, partner, kind of ander familielid, maar het kan ook gaan om vrienden of buren. Op grond van de wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die op 1 januari 2007 in werking is getreden heeft de gemeente onder meer de taak gekregen om mantelzorgers te ondersteunen. Mantelzorg is belangrijk voor de centrale gedachte achter de wet, namelijk dat mensen in de eerste plaats zelf voor hun naasten zorgen en pas wanneer dat niet kan hulp vragen van de gemeente.

In het kader van de invoering van de Wmo in Rotterdam heeft de raad op 20 december 2007 de nota 'Meedoen en erbij blijven, Voortschrijdend meerjarenplan Wmo Rotterdam 2008-2010' vastgesteld. In dat meerjarenplan is aangegeven dat mantelzorg cruciaal is voor het bereiken van de doelstelling dat zoveel mogelijk burgers (blijven) meedoen aan alle facetten van de samenleving.

Hoewel het directe gemeentelijke financiële belang van de mantelzorgondersteuning gering is (minder dan € 1 miljoen op jaarbasis), is het maatschappelijke belang groot. Mantelzorgers besparen de samenleving veel geld. Zonder mantelzorg zouden namelijk veel meer mensen een beroep moeten doen op professionele zorg. Wanneer mantelzorg betaalde zorg zou worden zou dit landelijk naar schatting tussen de € 4 en 7 miljard per jaar kosten. Een deel van deze kosten zal bij de AWBZ terecht komen, maar ook een deel bij gemeenten. Zo zullen de kosten voor individuele voorzieningen (waaronder huishoudelijke hulp) voor de gemeente Rotterdam toenemen als mantelzorgers wegvallen, terwijl de gemeente in 2010 verwacht hieraan al € 117.396.000 uit te geven.

Er zijn ook heel veel mantelzorgers. In Rotterdam zijn er naar schatting 69.000 Rotterdammers die langer dan 3 maanden en meer dan 8 uur per week mantelzorg geven. Van hen is ongeveer 12% zwaar- en overbelast. In Rotterdam gaat het naar schatting om ruim 8.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers.

Niet voor niets hebben B en W dan ook in 2007 besloten de volgende doelstelling na te streven:

'In 2010 worden 5.000 zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers vanaf 16 jaar ondersteund door de steunpunten mantelzorg en worden hen mantelzorgcontracten aangeboden'.

Het college is verantwoordelijk voor het realiseren van deze stedelijke doelstelling. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering is gedelegeerd aan de deelgemeenten. De deelgemeenten hebben de uitvoering van het mantelzorgbeleid grotendeels ondergebracht bij de steunpunten mantelzorg van welzijnsinstellingen. Die steunpunten verlenen verschillende diensten aan mantelzorgers, zoals informatie,

advies en emotionele ondersteuning. Daarnaast verzorgen ook andere instanties onderdelen van de uitvoering. Zo verstrekt Stadstoezicht parkeerpassen en bieden zorginstellingen en vrijwillige thuiszorg respijtzorg.

In het najaar van 2009 hebben stad en deelgemeenten in het Bestuurlijk Overleg Sociaal (BOS) een herijking van het beleid besproken. In die herijking worden de doelstellingen gehandhaafd, maar zijn veranderingen in de implementatie en uitvoering van het beleid aangekondigd. Zoals ook in het meerjarenplan Wmo 2010-2014 staat, wordt de rol van de steunpunten vervangen door mantelzorgkringen: netwerken van organisaties die betrokken zijn bij de hulpverlening aan de mantelzorger.

1-2 doelstelling en onderzoeksvragen

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

- te oordelen over de formulering, de implementatie en de uitvoering van het beleid en over het resultaat met betrekking tot het ontlasten van zwaar- en overbelaste mantelzorgers en het in contact komen met meer mantelzorgers;
- aanbevelingen te doen over het huidige beleid.

De centrale vraag daarbij luidt:

Hoe is het gemeentelijk mantelzorgbeleid om meer mantelzorgers te bereiken en zwaar- en overbelaste mantelzorgers te ontlasten geformuleerd, geïmplementeerd en uitgevoerd en zijn de daarbij beoogde resultaten bereikt?

De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Is het beleid inhoudelijk adequaat geformuleerd?
2. Is het mantelzorgbeleid adequaat geïmplementeerd?
3. Is de uitvoering van het mantelzorgbeleid adequaat?
4. Draagt het beleid bij aan het vergroten van het bereik en het ontlasten van mantelzorgers?

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

1. Het oorspronkelijke doel van B en W om in 2010 de lasten van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers te hebben verlicht zal bij lange na niet gehaald worden.
 - a Om in 2010 de lasten van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers te hebben verminderd zullen minimaal 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers bereikt moeten worden. Dit zal niet mogelijk zijn.
 - b De hulpverlening van de steunpunten aan de bereikte zwaar- en overbelaste mantelzorgers leidt niet tot een verminderde overbelasting.
 - c De mantelzorgers gebruiken de mantelzorgovereenkomsten, parkeerpassen en respijtzorg – instrumenten die hun lasten zouden moeten verlichten – niet. Deels worden zij niet aangeboden, deels hebben mantelzorgers er geen behoefte aan.
2. Zoals B en W het stedelijk beleid hebben opgezet, kan dit doel niet gehaald worden, ook niet na de huidige herijking van het beleid. Het beleid is te snel en te weinig doordacht opgezet.
 - a B en W zijn te snel overgegaan tot de formulering van de doelstelling en de keuze van de bijbehorende instrumenten. Zij hebben in onvoldoende mate vooraf kennis over de doelgroep en zijn behoeften vergaard.
 - b De registraties die door B en W worden gebruikt geven geen goed beeld van het bereik van de mantelzorgers. Daarmee zijn zij ongeschikt voor het meten van resultaten met betrekking tot lastenvermindering van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers.
 - c De doelstelling zal ook met de herijking van het beleid niet bereikt worden.
3. De manier waarop de stad en deelgemeenten in het beleid staan belemmert het halen van de doelstelling.
 - a De stad creëert bij de deelgemeenten in onvoldoende mate commitment voor het stedelijk beleid. De stad heeft hen bij de formulering van doelstellingen en de implementatie van het stedelijk beleid onvoldoende ondersteund.
 - b B en W en de raad zitten te dicht op de uitvoering.
 - c Deelgemeenten geven te weinig prioriteit aan het mantelzorgbeleid, laat staan aan de lastenvermindering van zwaar- en overbelaste mantelzorgers. Zij hebben hierover dan ook geen afspraken gemaakt met de welzijnsinstellingen die de ondersteuning leveren.

2-2 toelichting hoofdconclusies

1. *Het oorspronkelijke doel van B en W om in 2010 de lasten van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers te hebben verlicht zal bij lange na niet gehaald worden.*
 - a *Om in 2010 de lasten van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers te hebben verminderd zullen minimaal 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers bereikt moeten worden. Dit zal niet mogelijk zijn.*
 - Er zijn in 2008 en 2009 1.092 zwaar- en overbelaste mantelzorgers bereikt.
 - Om in 2010 de beoogde 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers te hebben ondersteund, zullen er vier keer zoveel zwaar- en overbelaste mantelzorgers moeten worden bereikt dan in de afgelopen twee jaar samen.
 - In een in 2009 verschenen tussenevaluatie van het uitvoeringsprogramma, constateren B en W dat de voornoemde doelstelling niet gehaald zal worden.
 - Niettemin is in de herijking de inhoudelijke doelstelling gehandhaafd. Bovendien is de raad door B en W geïnformeerd dat de portefeuillehouders van de deelgemeenten zich er opnieuw aan hebben verbonden.
 - Echter, noch in de tussenevaluatie noch in de herijking geven B en W aan wanneer de doelstelling uiteindelijk zal moeten zijn bereikt.
 - b *De hulpverlening van de steunpunten aan de bereikte zwaar- en overbelaste mantelzorgers leidt niet tot verminderde overbelasting.*
 - B en W willen de lasten van de bereikte zwaar- en overbelaste mantelzorgers via ondersteuning door de steunpunten mantelzorg verlichten.
 - De steunpunten mantelzorg zijn in alle deelgemeenten ingezet. Zij bieden zowel directe als indirecte ondersteuning. De steunpunten bieden vooral emotionele ondersteuning, zoals psychosociale hulp of een praatje. Verder bieden de steunpunten ook veel administratieve ondersteuning, zoals hulp bij het aanvragen van een Persoonsgebonden Budget (PGB) of hulp bij het invullen van formulieren.
 - Er wordt noch door de gemeente noch door de steunpunten vastgelegd of de lasten van mantelzorgers na ondersteuning zijn verlicht.
 - De rekenkamer heeft mantelzorgers geïnterviewd die bij de steunpunten als zwaar- en overbelast staan geregistreerd. Uitgaande van het door de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD) voorgeschreven meetinstrumentarium heeft de ondersteuning bij tweederde van hen niet geleid tot het wegnemen van hun overbelasting.
 - Mantelzorgers geven weliswaar aan baat te hebben bij de ondersteuning door de steunpunten, maar slechts enkelen voelen zich daadwerkelijk minder belast.
 - c *De mantelzorgers gebruiken de mantelzorgovereenkomsten, parkeerpassen en respijtzorg – instrumenten die hun lasten zouden moeten verlichten – niet. Deels worden zij niet aangeboden, deels hebben mantelzorgers er geen behoefte aan.*
 - B en W zien naast de steunpunten mantelzorgovereenkomsten als instrument om mantelzorgers een passend aanbod te kunnen bieden. Daarnaast zouden parkeerpassen en respijtzorg de lasten van zwaar- en overbelaste mantelzorgers moeten verminderen. Deze instrumenten worden weinig tot niet gebruikt.
 - De steunpunten hebben de mantelzorgovereenkomst niet in gebruik genomen, omdat deze niet past bij de werkwijze van de mantelzorgconsulenten en vanwege het bezwaar dat de deelgemeente in de overeenkomst afspraken moet

vastleggen over het verstrekken van voorzieningen waar zij niet over gaat (zoals de parkeerpas).

- Parkeerpassen worden in zeer beperkte mate afgenomen. Lang niet alle mantelzorgers hebben behoefte aan deze pas, die niet aan de mantelzorger, maar aan de verzorgde wordt toegekend.
- Lang niet alle mantelzorgers geven aan behoefte te hebben aan respijtzorgvoorzieningen, omdat zij de zorg uit principiële overwegingen of vanwege bezwaren van de verzorgde niet uit handen willen geven.

2. *Zoals B en W het stedelijk beleid hebben opgezet, kan dit doel niet gehaald worden, ook niet na de huidige herijking van het beleid. Het beleid is te snel en te weinig doordacht opgezet.*

a *B en W zijn te snel overgegaan tot de formulering van de doelstelling en de keuze van de bijbehorende instrumenten. Zij hebben in onvoldoende mate vooraf kennis over de doelgroep en zijn behoeften vergaard.*

- B en W hebben geconstateerd dat een groot deel van de mantelzorgers zwaar- en overbelast is. Hierop hebben zij besloten om deze groep zwaar- en overbelaste mantelzorgers te ondersteunen.
- Voorafgaand aan de formulering van de desbetreffende beleidsdoelen was niet bekend hoeveel mantelzorgers er in Rotterdam zijn, hoeveel hiervan overbelast zijn en wat zij nodig hebben om lastenvermindering te ervaren.
- B en W hebben in het beleidskader aangegeven dat onvoldoende inzicht bestaat in behoeften en problemen van mantelzorgers. Het college is zonder dit inzicht niettemin meteen overgegaan tot het vaststellen van instrumenten als de mantelzorgovereenkomst, de parkeerpas en respijtzorg.
- Omdat de omvang van het probleem niet vooraf in kaart is gebracht zijn de aantallen uit de doelstellingen op schattingen gebaseerd. Na de inwerkingtreding van het beleid werd duidelijk dat de omvang van het probleem oorspronkelijk te klein was ingeschat. Hierop is het streefcijfer om 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers te ondersteunen, niet aangepast. Dit betekent in feite een ambitieverlaging.
- Bij het opstellen van de herijking is geen nieuwe inventarisatie gemaakt van de groep zwaar- en overbelaste mantelzorgers. De laatste gegevens dateren van 2007.
- Er is voorafgaand aan het beleid niet vastgelegd hoe overbelasting kan worden gemeten. Pas een jaar na aanvang van het beleid is hiervoor een instrument ingevoerd, de zogenoemde "Caregivers Strain Index" (CSI). De steunpunten passen dit instrument echter niet consequent toe. De GGD gebruikt een alternatief meetinstrument.
- Pas in 2009 is er onder mantelzorgers een behoefteonderzoek gedaan. Hier is echter in de herijking geen gebruik van gemaakt.
- B en W hebben de steunpunten mantelzorg als instrument ingezet om mantelzorgers een passende ondersteuning te kunnen bieden. Zij hebben zich hierbij geen rekenschap gegeven van de overige instanties die mantelzorgers óók helpen.
- Het bieden van emotionele ondersteuning is een unieke taak van de steunpunten. Mantelzorgers ontvangen deze bijna uitsluitend via de steunpunten. Dit geldt niet voor andere taken van het steunpunt. Zo vinden de mantelzorgers de geboden administratieve steun vaak ook elders.

- b *De registraties die door B en W worden gebruikt geven geen goed beeld van het bereik van de mantelzorgers. Daarmee zijn zij ongeschikt voor het meten van resultaten met betrekking tot lastenvermindering van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers.*
- Om het bereik van het mantelzorgbeleid vast te stellen, maken B en W gebruik van de registraties van de steunpunten mantelzorg.
 - Echter, een deel van de mantelzorgers weet niet dat zij mantelzorger zijn. Hierdoor zullen zij niet bij de steunpunten mantelzorg terecht komen.
 - Dit betekent niet dat deze groep niet geholpen wordt. Mantelzorgers krijgen hulp van verschillende instanties, zonder dat zij hierbij als mantelzorgers geregistreerd worden. Zo kunnen zij hulp krijgen als ouder van een gehandicapt kind of als oudere.
 - Ook mantelzorgers die weten dat zij mantelzorger zijn en als mantelzorger hulp vragen komen niet allemaal bij de steunpunten mantelzorg met een hulpvraag. Er zijn vele andere instanties, zoals MEE en de Vrijwillige Thuishulp, die hen helpen.
 - De gemeente registreert deze hulp niet. Het aantal mantelzorgers dat ondersteuning krijgt, kan dan ook groter zijn dan volgens de registratie van de gemeente.
 - In de herijking is besloten dat de Vraagwijzer als centraal loket fungeert, waardoor er meer mantelzorgers geregistreerd zouden kunnen worden.
 - Het is echter niet bekend of mantelzorgers die zich niet als zodanig bij de Vraagwijzer melden, ook afzonderlijk als mantelzorger zullen worden geregistreerd.
 - Een deel van de mantelzorgers vraagt direct bij de betreffende hulpbiedende instanties om ondersteuning. Het is niet aannemelijk dat deze groep in de toekomst deze hulp via een centraal loket zal aanvragen.
 - De Vraagwijzer zal om deze redenen, net als de steunpunten nu, niet alle mantelzorgers en de hulp die zij ontvangen (kunnen) registreren.
- c *De doelstelling zal ook met de herijking van het beleid niet bereikt worden.*
- In 2009 heeft B en W het mantelzorgbeleid geëvalueerd. Toen hieruit bleek dat de gewenste resultaten niet behaald zouden kunnen worden, besloten zij tot een herijking van het beleid.
 - Bij de herijking is de doelstelling om de lasten van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorger te verlichten ongewijzigd gebleven.
 - De herijking bevat wijzigingen in de implementatie en de uitvoering van het beleid. Waar eerder het steunpunt zou zorgen voor een passend aanbod, wordt dit na de herijking door zowel de Vraagwijzer als de mantelzorger gedaan: de mantelzorger organiseert zelf zijn of haar ondersteuning en de vraagwijzers kunnen de mantelzorgers hierbij helpen. De gemeente faciliteert ondersteuningsmogelijkheden, via een ondersteuningsovereenkomst.
 - De Vraagwijzer neemt in het nieuwe beleid een deel van de rol van de steunpunten over. B en W gaan er klaarblijkelijk vanuit dat de Vraagwijzer effectiever zal zijn bij het bereiken en ontlasten van zwaar- en overbelaste mantelzorgers dan de steunpunten. Gelet op het in de toelichting op conclusie 2b genoemde argument dat Vraagwijzer een deel van de mantelzorgers niet als zodanig zal registreren, acht de rekenkamer dit niet aannemelijk.
 - De herijking bepaalt ook dat de steunpunten of andere vervangende instellingen in principe geen emotionele ondersteuning zouden moeten bieden.

Mantelzorgers moeten dit in eerste instantie in hun eigen persoonlijke netwerk kunnen vinden.

- Het blijkt echter dat zwaar- en overbelaste mantelzorgers grotendeels juist voor emotionele ondersteuning naar het steunpunt komen en deze ondersteuning elders niet krijgen. Bovendien heeft niet elke mantelzorger een persoonlijk netwerk waar hij of zij emotionele ondersteuning kan vinden.
- Zoals eerder geconstateerd, hebben de steunpunten de bestaande ondersteuningsovereenkomsten, de zogenoemde mantelzorgovereenkomsten, niet in gebruik hebben genomen. In de herijking is niet onderbouwd waarom deze nu wel zouden worden afgegeven en waarom mantelzorgers deze zouden willen hebben.

3. *De manier waarop de stad en deelgemeenten in het beleid staan belemmert het halen van de doelstelling.*

a *De stad creëert bij de deelgemeenten in onvoldoende mate commitment voor het stedelijk beleid. De stad heeft hen bij de formulering van doelstellingen en de implementatie van het stedelijk beleid onvoldoende ondersteund.*

- B en W heeft het beleidskader voor mantelzorg opgesteld, met daarin stedelijke doelstellingen.
- Binnen dit stedelijk kader zijn de deelgemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de mantelzorgondersteuning.
- B en W hebben onvoldoende zorg gedragen dat stedelijke doelstellingen worden vertaald naar elke afzonderlijke deelgemeente. Hierdoor is voor deelgemeenten niet duidelijk welke bijdrage van hen wordt verwacht om de stedelijke doelstellingen te bereiken.
- B en W hebben het uitvoeringsprogramma geschreven en naar de raad gezonden, voordat vraagtekens van de deelgemeenten bij dit uitvoeringsprogramma waren weggenomen. De deelgemeenten hebben weliswaar ingestemd met het uitvoeringsprogramma, maar uit interviews en het gedrag van deelgemeenten blijkt dat er nog steeds bezwaren bestaan, bijvoorbeeld tegen de mantelzorgovereenkomst en tegen de wijze waarop zij bij de opstelling van het uitvoeringsprogramma betrokken zijn.
- B en W hebben er wel voor gezorgd dat er zowel ambtelijk als bestuurlijk overlegmomenten mogelijk waren tussen stad en deelgemeenten over (de uitvoering van) het mantelzorgbeleid. Tevens heeft de stad met een deelgemeente overlegd over het opstellen van eigen mantelzorgbeleid.
- B en W hebben de deelgemeenten niettemin onvoldoende geprikkeld om zich in te zetten voor de doelstellingen. Zo hebben zij individuele deelgemeenten niet aangesproken op het uitblijven van resultaten.
- Ook hebben B en W geen actie ondernomen om de knelpunten die deelgemeenten signaleren bij de uitvoering, zoals onduidelijkheid over de verdeling van bevoegdheden, uitvoerbaarheid van de mantelzorgovereenkomst en eenduidigheid van registratie en definities, weg te nemen.
- Bij de herijking van het mantelzorgbeleid heeft de stad meer aandacht gehad voor het noodzakelijke draagvlak bij de deelgemeenten. De herijking is tot stand gekomen naar aanleiding van een bespreking van de tussenevaluatie in het BOS en een ambtelijke werkgroep bestaande uit beleidsmedewerkers van deelgemeenten, GGD en JOS. De herijking zelf is ook besproken in het BOS.

- De deelgemeenten hebben desondanks nog kritiek op enkele centrale onderdelen van de herijking. Deze betreft onder meer de mantelzorgkringen die in de deelgemeenten moeten worden gerealiseerd en het gebruik van de ondersteuningsovereenkomst.
 - De herijking is nog niet op bestuurlijk niveau door de deelgemeenten geaccordeerd. In het BOS kunnen formeel geen bindende besluiten worden genomen. Niettemin gaan B en W stad door met het inwerkingstellen van de herijking. Zo hebben zij de deelgemeenten opgedragen begin 2010 een plan van aanpak op te stellen waarin de herijking voor de eigen deelgemeente is uitgewerkt.
- b *B en W en de raad zitten te dicht op de uitvoering.*
- De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de stedelijke kaders ligt bij de deelgemeenten. De stad heeft echter een uitvoeringsprogramma opgesteld. Dat hadden de deelgemeenten moeten doen.
 - Hoewel de deelgemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, heeft de stad in de periode 2007-2010 de helft van de middelen voor de mantelzorgondersteuning zelf besteed.
 - De stad heeft het gebruik van instrumenten als de mantelzorgovereenkomst en de parkeerpas aan de deelgemeenten opgedrongen. Daarnaast heeft de raad een motie aangenomen om parkeerpassen te gaan verstrekken aan mantelzorgers. De keuze om dit soort instrumenten in te zetten, behoort evenwel, als deel van de uitvoering, bij de deelgemeenten.
 - Ook in de herijking worden deelgemeenten instrumenten voorgeschreven, zoals de inzet van ondersteuningsovereenkomsten.
- c *Deelgemeenten geven te weinig prioriteit aan het mantelzorgbeleid, laat staan aan de lastenvermindering van zwaar- en overbelaste mantelzorgers. Zij hebben hierover dan ook geen afspraken gemaakt met de welzijnsinstellingen die de ondersteuning leveren.*
- De rekenkamer heeft in haar onderzoek gekeken naar vier deelgemeenten: Delfshaven, Feijenoord, Kralingen-Crooswijk en Prins Alexander.
 - Bij Delfshaven, Feijenoord en Kralingen-Crooswijk geven de verantwoordelijke portefeuillehouders aan dat mantelzorgondersteuning geen hoge prioriteit heeft.
 - Van de vier deelgemeenten heeft dan ook alleen Prins Alexander een eigen beleidsdocument opgesteld voor specifiek mantelzorg.
 - Van de vier deelgemeenten heeft alleen Prins Alexander de doelstelling om 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers te ondersteunen vertaald naar een bijpassende kwantitatieve doelstelling.
 - De deelgemeenten hebben de uitvoering van het mantelzorgbeleid tot 2010 uitbesteed aan steunpunten mantelzorg, welke worden gedraaid door welzijnsinstellingen. Hierover maken deelgemeenten in subsidiebeschikkingen met de instellingen prestatieafspraken.
 - Van de vier deelgemeenten heeft alleen Prins Alexander met de welzijnsinstelling een prestatieafpraak gemaakt over het aantal te ondersteunen zwaar- en overbelaste mantelzorgers.
 - Met de herijking verandert de rol van het steunpunt mantelzorg en wordt de Vraagwijzer de frontoffice voor de mantelzorgondersteuning.
 - In Delfshaven en Prins Alexander is duidelijk dat ook de Vraagwijzer door de desbetreffende welzijnsinstelling wordt uitgevoerd. Het maken van

prestatieafspraken in subsidiebeschikkingen blijft dan van essentieel belang voor het realiseren van stedelijke doelstellingen.

- Bij Feijenoord en Kralingen-Crooswijk is nog niet duidelijk wat de rol van het steunpunt gaat worden. De Vraagwijzer is op dit moment onderdeel van de deelgemeente. Als de Vraagwijzer alle taken van het steunpunt overneemt, betekent dit dat afzonderlijke prestatieafspraken over de ondersteuning van overbelaste mantelzorgers – gekoppeld aan een subsidie – niet noodzakelijk zijn.

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot een aantal aanbevelingen aan het college van B en W:

doordacht en realistisch beleid

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente het mantelzorgbeleid te snel en ondoordacht heeft opgezet (conclusie 2). De centrale doelstelling is niet realistisch en het beleid sluit onvoldoende aan bij de problemen en behoeften van mantelzorgers. De volgende aanbevelingen hebben hierop betrekking.

- 1) Gelet op de vergrijzing zal de groep (overbelaste) mantelzorgers alleen maar toenemen. Breng periodiek in kaart hoe groot de groep zwaar- en overbelaste mantelzorgers in Rotterdam en in elke afzonderlijke deelgemeente is, zodat de omvang van de huidige problematiek duidelijk wordt. Breng daarbij ook de behoeften in kaart, zodat het latere aanbod van instrumenten daarop aansluit.
- 2) Bepaal welke instrumenten voor de mantelzorgondersteuning moeten worden ingezet. Gebruik daartoe de meest actuele kennis over de behoeften van mantelzorgers. De instrumenten dienen aan te sluiten bij de behoeften.
- 3) Draag er zorg voor dat de deelgemeenten deelgemeentelijke doelstellingen ten aanzien van de mantelzorgondersteuning formuleren, alsook de daarbij benodigde in te zetten instrumenten. Dit dienen zij te doen aan de hand van de omvang van de problematiek in hun deelgemeenten en de typen behoeften van de desbetreffende mantelzorgers. Houd rekening met de conclusie dat de huidige hulpverlening niet leidt tot een daadwerkelijke vermindering van de overbelasting van mantelzorgers.
- 4) Formuleer op basis van de deelgemeentelijke doelstellingen een stedelijke doelstelling(en).
- 5) Leg de deelgemeentelijke en stedelijke doelstelling(en) in een overeenkomst tussen stad en deelgemeente vast.
- 6) Maak afspraken met de deelgemeenten over een eenduidig registratiesysteem dat verantwoording over de afgesproken resultaten mogelijk maakt.
- 7) Draag er zorg voor dat – voor zover welzijnsinstellingen een uitvoerende rol in de mantelzorgondersteuning krijgen – deelgemeenten met deze instellingen in de subsidierelatie prestatieafspraken maken die volledig consistent zijn met de deelgemeentelijke doelen.

creëren van commitment deelgemeenten

De rekenkamer heeft geconcludeerd dat de deelgemeenten zich weinig gecommitteerd voelen aan het stedelijk mantelzorgbeleid en dat B en W dit commitment niet voldoende hebben gecreëerd. Door de deelgemeenten eerst binnen hun deelgemeente doelstellingen te laten formuleren en hierover onderlinge afspraken te maken

(aanbevelingen 3 tot en met 5), zal dit commitment deels worden gecreëerd. De volgende meer op de organisatie van het beleid gerichte aanbevelingen, zijn daartoe ook noodzakelijk.

- 8) Draag als stad zorg voor het systematisch oplossen van inhoudelijke problemen die deelgemeenten bij de uitvoering van het mantelzorgbeleid ervaren. Dit kan bijvoorbeeld met een stedelijk bureau mantelzorg, waar deelgemeenten terecht kunnen.
- 9) Hoewel de deelgemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het mantelzorgbeleid, kunnen er uitvoeringstaken zijn die de deelgemeenten willen overdragen aan de stad, bijvoorbeeld omdat alle deelgemeenten daar gelijklijk profijt van hebben. Denk bijvoorbeeld aan een stedelijke voorlichtingscampagne of overleg met zorginstellingen voor respijtzorg. Overleg met de deelgemeenten welke uitvoeringstaken wat betreft de mantelzorgondersteuning bij de stad zouden kunnen worden belegd en welke bij de deelgemeenten blijven. Leg de uitkomst vast in een overeenkomst.
- 10) Maak afspraken met elke deelgemeente over de termijn waarop zij resultaten moeten hebben geboekt en over de verantwoording daarvan. Leg deze afspraken vast in een overeenkomst tussen de stad en elke deelgemeente afzonderlijk.
- 11) Bouw in de overeenkomsten met deelgemeenten sancties in en pas deze indien nodig toe. Spreek individuele deelgemeenten rechtstreeks aan op het al dan niet nakomen van afspraken, stel “good” en “bad practices” vast en stel deze tegenover de andere deelgemeenten nadrukkelijk als voorbeeld.

3 reacties en nawoord

3-1 inleiding

De rekenkamer heeft het college van B en W en de dagelijks besturen van de deelgemeenten Delfshaven, Feijenoord, Kralingen-Crooswijk en Prins Alexander in het kader van bestuurlijk wederhoor om een reactie op het rapport gevraagd. Dit hebben we ook gedaan bij de stichtingen die de steunpunten mantelzorg verzorgen, namelijk de stichting Maatschappelijke Dienstverlening Delfshaven (SMDD), de stichting Welzijn Feijenoord (SWF), de stichting DOCK (opererend in de deelgemeente Kralingen-Crooswijk) en de stichting Maatschappelijke Dienstverlening Prins Alexander. Alleen de SWF heeft van de mogelijkheid van bestuurlijk wederhoor gebruikgemaakt.

De reacties van de desbetreffende besturen staan hierna integraal in cursief weergegeven. Bij elke reactie heeft de rekenkamer een nawoord geschreven.

3-2 reactie B en W en nawoord

3-2-1 reactie B en W

Op 19 maart ontvingen we het rapport ‘ondersteuning mantelzorgers’ met het verzoek een bestuurlijk wederhoor te geven. Het door u geschetste beeld is onjuist.

Mantelzorg bestaat sinds jaar en dag. Bij de invoering van de Wmo is er is mantelzorg deels een stedelijke verantwoordelijkheid geworden. Waar de mantelzorgondersteuning in de jaren ervoor redelijk onzichtbaar en kleinschalig was, is het beleid sinds 2007 in een stroomversnelling terecht gekomen. Acties rond de dag van de mantelzorg in 2008, waarbij 2500 mantelzorgers verzameld waren in Ahoy, getuigen daarvan. Ook landelijk wordt de gemeente Rotterdam als voorbeeld gesteld voor andere gemeenten vanwege het actieve mantelzorgbeleid. In het onderliggende rapport zien we hier weinig van terug. Dat doet naar ons idee geen recht aan de werkelijkheid.

Vooraf de hoofdconclusie dat de manier waarop de stad en de deelgemeenten in het beleid staan het behalen van de doelstelling belemmert, is onjuist. In de afgelopen jaren is hard gewerkt aan het professionaliseren van de mantelzorgondersteuning door zowel stad als deelgemeenten. Waren de deelgemeenten in het begin hierbij nog afwijzend, op dit moment is het commitment binnen de deelgemeenten om te investeren op het mantelzorgbeleid groot. Vanuit de stad en deelgemeenten is hier, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau, hard aan gewerkt.

We delen uw conclusie niet dat we de deelgemeenten onvoldoende zouden hebben geprikkeld om zich in te zetten voor de doelstellingen. Op het moment dat we bemerkten dat het bereik van mantelzorgers door de steunpunten in veel deelgemeenten achterbleef, hebben we de portefeuillehouders hierop aangesproken in het BOS-overleg. De portefeuillehouders, in wiens

deelgemeenten dit het geval was, hebben op dat moment een mea culpa uitgesproken. Vervolgens zijn stad en deelgemeenten gezamenlijk op zoek gegaan naar een nieuwe invulling van de ondersteuningsstructuur, met de bedoeling om de doelstellingen op termijn wel te halen. Sinds dat moment wordt er hard gewerkt binnen de deelgemeenten op dit dossier.

Nadat alle portefeuillehouders zich opnieuw hadden verbonden aan de ambities en de doelstellingen van het beleid, zijn de deelgemeenten hard aan de slag gegaan. Dat blijkt onder andere uit het feit dat reeds in twee van de door u benaderde deelgemeenten het steunpunt mantelzorg is geïntegreerd in de Vraagwijzer met ingang van 1 januari 2010. Dit was één van de verbeterpunten die waren opgenomen in de herijkingsnotitie. Het vaststellen van de herijkingsnotitie in het BOS was dan wellicht geen besluit in formele zin, in materiële zin heeft dit besluit wel degelijk grote betekenis gehad.

Alle deelgemeenten zijn op dit moment bezig met het vernieuwen van de basisinfrastructuur van de ondersteuning in hun deelgemeente. Duidelijk is wel dat we de doelstelling om de last van 5000 mantelzorgers in 2010 te verminderen niet zullen bereiken, dat hebben we in de tussenevaluatie begin 2009 zelf ook al geconstateerd. Deze doelstelling bleek niet haalbaar binnen de gestelde termijn. Niet omdat we in 2007 te snel zijn overgegaan tot het formuleren van doelstellingen zonder voldoende kennis te hebben van de doelgroep, zoals u stelt, maar omdat er op dat moment te weinig oog is geweest voor de uitvoeringsconsequenties van deze doelstelling. Dat is ook de reden dat we nu bezig zijn met de herstructurering van de uitvoering binnen de deelgemeenten.

In het rapport focust u enerzijds op het niet halen van de doelstelling van het verminderen van de last van 5000 mantelzorgers, anderzijds concludeert u dat veel mantelzorgers hulp en ondersteuning krijgen van andere organisaties dan de steunpunten. Dit past ook binnen het beleid, 50% van de subsidie die werd verstrekt aan de steunpunten was bedoeld voor indirecte ondersteuning, d.w.z. het ondersteunen van organisaties die op hun beurt mantelzorgers zelf ondersteunen. Het zou zuiverder zijn om te concluderen dat we op dit moment niet precies weten hoeveel mantelzorgers we werkelijk ondersteunen in de gemeente Rotterdam. Duidelijk is wel dat het aantal hoger is dan het door u genoemde 1092. Met het instellen van de mantelzorgkring moet er een eind komen aan deze onduidelijkheid. Dan is binnen de kring duidelijk hoeveel mantelzorgers elke organisatie bereikt, de Vraagwijzer is dan één van de registerende organisaties, niet de enige zoals u ten onrechte stelt.

Ernstiger is dat u concludeert dat de mantelzorgers bij de steunpunten niet de hulp ontvangen hebben waar ze om vroegen en dat de hulp die ze wel kregen niet heeft geleid tot een verminderde overbelasting. Het is een zorgelijk signaal, maar voor ons wel herkenbaar. Dit is ook de reden dat we in de herijking hebben besloten de steunpunten op te heffen en hun werkzaamheden onder te brengen bij de Vraagwijzer en andere organisaties in de deelgemeenten die meer gericht zijn op het ontwikkelen van het eigen netwerk van de mantelzorger dan op het bieden van emotionele steun. Het hoofdstuk over de resultaten van het beleid vormt een goede onderbouwing voor deze ontwikkeling. Binnen de Vraagwijzers wordt vraaggericht gewerkt, d.w.z. dat iedere Rotterdammer die zich daar meldt, de hulp krijgt die een antwoord biedt op zijn of haar ondersteuningsvraag. Voor overbelaste mantelzorgers betekent dit dat ze geholpen worden met het verminderen van de overbelasting. Wellicht zullen daarvoor in de deelgemeenten nieuwe instrumenten ontwikkeld moeten worden, naast het bestaande aanbod. De ondersteuningsovereenkomst of een daarvan afgeleide vorm kan hierbij een nuttig hulpmiddel zijn.

We realiseren ons dat er altijd een zekere mate van spanning zal zijn tussen enerzijds het streven naar deelgemeentelijke regie en anderzijds het streven om alle mantelzorgers in de stad hetzelfde niveau van ondersteuning aan te bieden. Dit spanningsveld kunnen we alleen oplossen door intensief met elkaar samen te werken en respect te hebben voor elkaars belangen. Dat hebben we ook gedaan in de afgelopen periode, de herijkingsnotitie is dan ook geen product van de stad maar een product van stad en deelgemeenten gezamenlijk. Uiteraard betekent dat niet dat er op geen enkel onderdeel meer verschil van mening is. Toch zijn we van mening dat het mantelzorgbeleid één van de dossiers is waar op een constructieve manier samengewerkt wordt tussen de stad en de deelgemeente.

Als laatste willen we in het kort ingaan op de aanbevelingen die u doet. Een groot aantal van de aanbevelingen die u doet is al opgenomen in de beleidsdoelstellingen of wordt al uitgevoerd. Zo doen we bijvoorbeeld al tweejaarlijks onderzoek naar de problematiek van de mantelzorgers door middel van het Vrije Tijdsonderzoek en ligt er al een voorstel voor een stedelijk bureau mantelzorg. Ook voor wat betreft het commitment van de deelgemeenten aan de stedelijke doelstellingen zijn de meeste aanbevelingen die u doet reeds opgenomen in de notitie 'We kunnen zoveel beter!', bijvoorbeeld het voorstel om afspraken tussen stad en deelgemeenten in een overeenkomst vast te leggen.

3-2-2 nawoord rekenkamer

geen reactie op de aanbevelingen

De reactie van B en W is onvolledig en daarmee volgens de rekenkamer ontoereikend. B en W verzuimen expliciet op elke aanbeveling afzonderlijk te reageren, ondanks de verplichting daartoe die in de Verordening Rekenkamer Rotterdam is neergelegd. In de aanbiedingsbrief bij aanvang van bestuurlijk wederhoor heeft de rekenkamer het college hierop nadrukkelijk gewezen. Door niet op elke afzonderlijke aanbeveling in te gaan, dragen B en W niet bij aan een constructieve discussie tussen de raad en het college over de uitkomsten van het onderzoek en de mogelijkheden voor verbetering van het beleid en bestuur. De rekenkamer verwacht dat de raad het college zal opdragen alsnog een reactie op de aanbevelingen te geven, teneinde het debat goed te kunnen voeren. Een dergelijke opdracht heeft de raad overigens eerder aan het college gegeven.¹

afdwingbare afspraken boven wederzijds respect

De inhoudelijke reactie van B en W richt zich op slechts enkele hoofdconclusies. Daar waar de deelgemeenten Delfshaven, Feijenoord en Prins Alexander in hun reacties de hoofdconclusies van de rekenkamer grotendeels onderschrijven, bestempelen B en W 'het door de rekenkamer geschetste beeld als onjuist'. Het is onduidelijk waarop B en W dit baseren. De rekenkamer schetst geen beelden, maar verbindt oordelen en conclusies aan concrete bevindingen. Op deze concrete bevindingen gaan B en W nauwelijks in. In plaats daarvan schetsen zij hoe zij het afgelopen jaar met de deelgemeenten om tafel zijn gaan zitten en welke maatregelen zijn genomen om het mantelzorgbeleid en de uitvoering daarvan op orde te krijgen. B en W erkennen dat daarbij een spanning tussen deelgemeenten en stad kan ontstaan, maar 'dat deze alleen is op te lossen door intensief met elkaar samen te werken en respect te hebben voor elkaars belangen'.

¹ Door de commissie ESHMV bij de behandeling van het rapport Deelnemen en wegblijven op 28 mei 2009. Ook toen verzuimde het college op de aanbevelingen te reageren.

De rekenkamer vindt dat deze stelling van B en W geen recht doet aan de bevindingen in het rapport. Deze staan namelijk haaks op het idee dat alleen door samenwerken en wederzijds respect de spanning tussen stad en deelgemeenten kan worden weggenomen. Om stedelijke doelstellingen op het terrein van mantelzorg te realiseren is er meer nodig dan respect voor elkaars positie. Stedelijk beleid moet zich ook vertalen in heldere prestatieafspraken waarover deelgemeenten zich ten overstaan van de stad en van elkaar moeten kunnen verantwoorden. Hierbij zouden niet alleen negatieve sancties of prikkels moeten worden ingebouwd, maar evengoed positieve sancties. Het is ook vereist dat de stad de deelgemeenten niet alleen hoort over bepaalde uitvoeringsproblemen (zoals in het verleden de onuitvoerbaarheid van een mantelzorgovereenkomst en geen eenduidige registraties), maar ook laat zien daar gerichte actie op te ondernemen. Dit soort prikkels – zowel zachte als harde, positieve als negatieve – heeft de stad de afgelopen jaren nauwelijks ingezet en dat is een belangrijke oorzaak van het niet realiseren van de doelstellingen van het mantelzorgbeleid. Zolang B en W deze prikkels niet systematisch gaan inzetten, zal dit naar de mening van de rekenkamer niet veranderen.

Verder schetsen B en W diverse acties die zij en de deelgemeenten tijdens en na de herijking hebben ondernomen. Hieruit zou blijken dat de samenwerking goed verloopt. De deelgemeenten zouden na een gezamenlijk mea culpa inmiddels volledig gecommitteerd zijn en sindsdien hard aan de slag zijn gegaan. Volgens B en W blijkt dit uit het feit dat in één van de onderzochte deelgemeenten ‘mantelzorg is geïntegreerd in de Vraagwijzer’ (een belangrijk punt uit de herijking). Een van deze twee deelgemeenten (Prins Alexander) had dit echter al op eigen initiatief ruim voor de herijking gedaan. In hoeverre de samenwerking goed verloopt en deelgemeenten daadwerkelijk volledig zijn gecommitteerd, moet overigens blijken uit de mate waarin de uiteindelijke deelgemeentelijke plannen aansluiten op de stedelijke kaders.

voorbij aan het oordeel over de herijking

In hun commentaar op de hoofdconclusies gaan B en W – zoals gezegd – nauwelijks in op de onderliggende bevindingen. Zij beschrijven louter de acties die zij tijdens de herijking ondernomen. Op verschillende plaatsen in het rapport halen wij deze acties ook aan. Terwijl B en W menen dat deze acties de problemen in het mantelzorgbeleid oplossen, oordeelt de rekenkamer dat de in de herijking voorgenomen acties onvoldoende soelaas zullen bieden.

Zo zal de doelstelling om overbelaste mantelzorgers te ontlasten ook na de herijking niet worden gerealiseerd (hoofdconclusie 2). In de bestuurlijke nota worden verschillende redenen genoemd:

- Vraagwijzer zal – als vervanger van de steunpunten mantelzorg – niet alle mantelzorgers kunnen registreren. Het is niet aannemelijk dat Vraagwijzer deze groep effectiever zal helpen dan de Steunpunten Mantelzorg.
- Mantelzorgers komen grotendeels voor emotionele ondersteuning naar steunpunten, terwijl in de herijking voor deze hulp in principe geen plaats is.
- Er zal met ondersteuningsovereenkomsten worden gewerkt, terwijl uit de tussenevaluatie bleek dat dit instrument niet werd ingezet. Ook is niet onderzocht of mantelzorgers hieraan behoefte hebben.
- Bij de herijking is geen nieuwe inventarisatie gemaakt van de groep overbelaste mantelzorgers. Evenmin is bij de herijking gebruikgemaakt van een uitgevoerd behoeftenonderzoek op basis waarvan een onderbouwde keuze voor in te zetten instrumenten kan worden gemaakt.

Evenmin is na de herijking het commitment van de deelgemeenten geborgd. De aanbevelingen aan B en W bevatten verschillende elementen die daarvoor noodzakelijk zijn, zoals

- het door de deelgemeenten zelf laten opstellen van doelstellingen op het gebied van mantelzorg;
- het vastleggen daarvan in een overeenkomst tussen stad en deelgemeenten;
- het systematisch zorg dragen voor het oplossen van problemen die deelgemeenten bij de uitvoering van het mantelzorgbeleid ervaren;
- het maken van afspraken over de verantwoording van geboekte resultaten;
- het inbouwen en het desnoods toepassen van sancties.

B en W gaan noch in op de conclusie dat ook na de herijking de doelstelling om overbelaste mantelzorgers te verlichten niet zal worden gerealiseerd, noch op de aanbevelingen die noodzakelijk zijn voor blijvende betrokkenheid van de deelgemeenten.

stedelijke doelstellingen van onderop opbouwen

B en W gaan in hun reactie ook niet in op een ander belangrijk element in de bestuurlijke nota: de notie dat doelstellingen op het terrein van mantelzorg eerst door deelgemeenten dienen te worden opgesteld, op basis waarvan vervolgens een stedelijke doelstelling wordt geformuleerd. In 2007 kozen B en W er daarentegen voor om zelf een stedelijke doelstelling ten aanzien van overbelaste mantelzorgers te formuleren, ondanks onvoldoende inzicht in de doelgroep en zonder de deelgemeenten daarbij te betrekken. Het effect was tweeledig: de doelstelling bleek niet realiseerbaar en de deelgemeenten voelden zich er niet aan gecommitteerd. Uit de reactie van B en W blijkt niet dat zij in dit opzicht hun werkwijze willen veranderen.

Volgens B en W bleek de doelstelling om 5.000 overbelaste mantelzorgers te ontlasten niet haalbaar, omdat er te weinig oog was voor de uitvoeringsconsequenties. De uitvoering van het beleid dient evenwel volgend te zijn aan de inhoudelijke doelstellingen en niet leidend. Concreet: om tot een goede uitvoering te kunnen komen, moet van te voren bekend zijn hoe de doelgroep is samengesteld, welke behoeften er leven, welke instrumenten daarbij passen etc. Vervolgens wordt daar een passende uitvoeringsstructuur bij gekozen.

niet wie het doet, maar wat er wordt gedaan

Gelet op de reactie van B en W is het niet verrassend dat zij oplossingen voor de problemen in het beleid in de uitvoeringsstructuur zoeken. Zo geven zij aan dat 'binnen de Vraagwijzers vraaggericht wordt gewerkt, dat wil zeggen dat iedere Rotterdammer die zich daar meldt, de hulp krijgt die een antwoord biedt op zijn of haar ondersteuningsvraag. Voor overbelaste mantelzorgers betekent dit dat ze geholpen worden met het verminderen van de overbelasting'. Naar het oordeel van de rekenkamer gaat het er niet om wie hulp verleent, maar wélke hulp er wordt verleend.

Uit het onderzoek blijkt dat de concrete hulp die aan overbelaste mantelzorgers wordt geboden – variërend van psychosociale hulp tot het helpen bij invullen van formulieren – niet leidt tot verminderde overbelasting van mantelzorgers. Dit type hulp wordt nu geboden door de steunpunten. Het is niet duidelijk waarom een verandering in de uitvoeringsstructuur – Vraagwijzers en mantelzorgkringen in plaats van steunpunten – wél tot een verminderde overbelasting zal leiden.

overige punten

B en W schrijven verder dat 'het zuiverder zou zijn om te concluderen dat we op dit moment niet precies weten hoeveel mantelzorgers we werkelijk ondersteunen'. De reden is dat mantelzorgers ook buiten de steunpunten om hulp ontvangen, hetgeen de rekenkamer zelf al heeft geconstateerd. Dat neemt niet weg dat de doelstelling om 5.000 overbelaste mantelzorgers te bereiken, betrekking heeft op de steunpunten mantelzorg. B en W monitoren de voortgang van deze doelstelling aan de hand van hun registraties. Het is dan ook het zuiverst om zich als B en W daarop te baseren. Blijkt het bereik buiten de steunpunten veel groter te zijn, dan zou het logisch zijn dat B en W de doelstelling daaraan aanpassen, alsook de bron van de realisatiecijfers.

In dit verband schrijven B en W dat de mantelzorgkringen gaan registreren hoeveel mantelzorgers er worden bereikt. Dit is voor de rekenkamer nieuwe informatie. In de herijking is immers besloten dat de Vraagwijzer als centraal loket gaat fungeren, waardoor er meer mantelzorgers zullen worden geregistreerd. Dat Vraagwijzer daarbij de enige registrerende instantie zou zijn, hebben wij niet geschreven. Wij hebben wel geschreven te verwachten dat Vraagwijzer niet alle mantelzorgers zal kunnen bereiken en daarmee registreren.

Ten slotte zien B en W in het rapport te weinig terug van acties als de Dag van de mantelzorg, een manifestatie in Ahoy (de zogenoemde tassenactie) en de vermeende voorbeeldfunctie van de gemeente Rotterdam. De eerste twee zaken worden op een aantal plaatsen in de nota van bevindingen genoemd. Het is niet nodig om deze activiteiten veel breder te etaleren, omdat zij geen structureel instrument vormen en niet primair zijn gericht op de groep overbelaste mantelzorgers. Zoals bovendien de stichting Welzijn Feijenoord in haar reactie schrijft (paragraaf 3.7.1) heeft de tassenactie het bereik onder overbelaste mantelzorgers niet vergroot. Wat betreft de vermeende voorbeeldfunctie van het Rotterdamse beleid, de rekenkamer heeft inderdaad geconstateerd dat de staatssecretaris van VWS in een brief aan de Tweede Kamer Rotterdam als voorbeeld stelt.² Zij doelt hierbij op de mantelzorgovereenkomst. Gelet op het feit dat deze nauwelijks is ingezet, leek het ons weinig zinvol om deze voorbeeldfunctie als wapenfeit naar voren te brengen..

3-3 reactie dagelijks bestuur deelgemeente Delfshaven en nawoord

3-3-1 reactie

Het dagelijks bestuur kan op hoofdlijnen instemmen met de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamer Rotterdam doet aangaande Nota van bevindingen 'Ondersteuning mantelzorg'.

Wel hebben wij twee opmerkingen bij deze Nota van bevindingen. De Rekenkamer Rotterdam doet in haar conclusies en aanbevelingen helaas geen uitspraak over verhouding tussen de extra beschikbare middelen die zijn ingezet en de stedelijke doelstelling. Naar onze mening ligt hier het grootste vraagstuk: mag van een (deel)gemeente worden verwacht dat zij met zeer beperkte extra middelen komt tot de volledige invulling (van haar deel van) de stedelijke doelstellingen, hoe lovenswaardig ook? Misschien zou dit, een uitspraak over de verhouding middelen en doel, als een extra opdracht of vraag als een soort appendix kunnen worden toegevoegd aan de conclusies en aanbevelingen.

² Brief van staatssecretaris VWS aan de Tweede Kamer, 2007-2008, 30169, nr. 11.

Als tweede zouden wij willen opmerken dat ook wij in het vervolg scherpere afspraken willen maken met het College van B&W over ons aandeel in deze en andere stedelijke doelstellingen. Belangrijk is hierbij om aan te tekenen dat we gezamenlijk moeten formuleren wat we van elkaar mogen verwachten in adequate definities van termen die worden gebruikt. We moeten gezamenlijk beter dezelfde 'taal' leren spreken om teleurstellingen te voorkomen.

Wij vertrouwen erop u op deze wijze voldoende te hebben geïnformeerd.

3-3-2 nawoord rekenkamer

De eerste opmerking van het dagelijks bestuur is dat het een uitspraak mist over de verdeling van middelen waar het een stedelijke doelstelling betreft. De rekenkamer heeft zich in haar onderzoek niet gericht op de formele financiële verhoudingen tussen stad en deelgemeenten. Wel hebben we geschreven dat indien deelgemeenten de verantwoordelijkheid over de uitvoering van het mantelzorgbeleid krijgen, zij in principe ook middelen moet krijgen, bestemd voor de uitvoering. Indien stad en deelgemeenten in een overeenkomst een verdeling van taken vastleggen (conform onze aanbevelingen) zouden daarbij ook afspraken over een passende verdeling van middelen moeten worden gemaakt. Bij de voorbereiding van deze overeenkomst kan ook worden gesproken over volgens het dagelijkse bestuur noodzakelijke 'adequate definities' en 'dezelfde taal'.

3-4 reactie dagelijks bestuur deelgemeente Feijenoord en nawoord

3-4-1 reactie

Wij hebben het conceptrapport 'Ondersteuning mantelzorg' ontvangen en maken in deze brief gebruik van het bestuurlijk wederhoor.

In zijn algemeenheid willen wij opmerken dat wij het door de Rekenkamer verrichtte onderzoek naar het mantelzorgbeleid beschouwen als zeer zinvol en leerzaam. Het rapport is op een zorgvuldige wijze tot stand gekomen. Het bevat een scherpe inhoudelijke analyse van de doorlopen beleidscyclus van de afgelopen jaren en de inbreng van de deelgemeente Feijenoord is goed verwoord.

Wij vinden dat we lering kunnen en moeten trekken uit het rapport. De verworven inzichten hoeven hierbij niet beperkt te blijven tot het onderwerp mantelzorg. Ook ten aanzien van andere beleidsprocessen en de gewenste synergie tussen stad en deelgemeente daarin, is de analyse zeer bruikbaar.

Wij onderschrijven grotendeels de hoofdconclusies van het rapport. Deze conclusies zijn kritisch, zowel over het beleidsproces als over de effecten van het beleid.

Wij herkennen ons in de conclusie dat de gemeentelijke doelstellingen tot stand zijn gekomen met weinig commitment van de deelgemeente. Op aangedragen bezwaren tegen het uitvoeringsprogramma en de daarin gekozen instrumenten is onvoldoende gereageerd. De herijkingsnotitie is wel in goed ambtelijk overleg tot stand gekomen. In de herijkingsnotitie is de inhoud van de doelstelling ongewijzigd gebleven, namelijk de ambitie om in contact te komen met mantelzorgers en om overbelasting op te sporen, te voorkomen en tegen te gaan. Vervolgens wordt aangegeven dat de kwantitatieve doelstelling niet realistisch is binnen de voorgenomen tijdsperiode. In dat opzicht doet de conclusie van het onderzoeksrapport (2a), dat

de doelstellingen in de herijkingsnotitie ongewijzigd zijn gebleven, niet helemaal recht aan de inhoud van de notitie.

Ook de conclusie dat in de herijkingsnotitie is bepaald dat de steunpunten geen emotionele steun zouden moeten bieden (2c) is te stellig geformuleerd. In de herijkingsnotitie is ten aanzien van de ondersteuning van de mantelzorgers slechts nadrukkelijker geformuleerd dat ondersteuning er vooral op gericht moet zijn dat de mantelzorger weer in staat is om zelf om met (emotionele) steun vanuit het eigen netwerk, de mantelzorgtaken te kunnen uitvoeren.

In de uitvoering van het beleid is, zo blijkt ook uit het onderzoek, onvoldoende rekening gehouden met het bereik van mantelzorgers door andere instanties die mantelzorgers ook helpen. Het bereik van overbelaste mantelzorg is daarmee in de praktijk groter dan de gemeentelijke registratie laat zien. Ook dit is in de herijkingsnotitie benoemd.

Als het gaat om de beoogde effecten van mantelzorgbeleid is onvoldoende rekening gehouden met het feit dat mantelzorgers, ondanks het feit dat zij zich overbelast voelen, de zorg moeilijk uit handen kunnen of willen geven en dat de ondersteuning die zij wel ontvangen slechts in beperkte mate bijdraagt aan het verminderen van de overbelasting. Effecten van mantelzorgondersteuning zijn hierdoor per definitie moeilijk te meten. De conclusie dat de hulpverlening van de steunpunten niet leidt tot verminderde overbelasting vinden wij daarom wel erg stellig geformuleerd.

Wij erkennen, zoals ook in het rapport staat aangegeven, dat de uitvoering van het mantelzorgbeleid in Feijenoord weinig prioriteit heeft gekregen. Dit is te verklaren vanuit de omvang van de sociale problematiek in Feijenoord, met name de jeugdproblematiek. Daardoor is de deelgemeentelijke inzet op de beleidsuitvoering van het mantelzorgbeleid noodgedwongen beperkt geweest. Het is goed dat in de aanbevelingen staat opgenomen dat stad en deelgemeente in de toekomst eerst afspraken maken over de te bereiken resultaten en de daarvoor benodigde inzet, voordat de stedelijke doelstelling wordt vastgesteld. Immers, de prioritering van deelgemeentelijke inzet van middelen en capaciteit is een samenspel van gemeentelijke en deelgemeentelijke politiek-bestuurlijke afwegingen.

Wij onderschrijven op hoofdlijnen de aanbevelingen van het rapport.

Periodiek onderzoek en monitoring van beleid zien wij daarbij als taak van een stedelijk bureau mantelzorg (aanbeveling 1).

Ten aanzien van de laatste aanbeveling zijn wij van mening dat een sanctionering op de overeenkomst geen gewenst instrument is. Aansluiting moet worden gezocht bij de wijze waarop in de nieuwe bestuursperiode het bestuursakkoord gemonitord wordt.

Gezien de huidige verdeling van de middelen (conclusie 3b) missen wij de aanbeveling dat een herbezinning op de verdeling van middelen op zijn plaats is.

Tot slot menen wij dat de herijkingsnotitie en het rapport van de rekenkamer voldoende handvaten biedt voor een verbetering van (de uitvoering van) het mantelzorgbeleid.

3-4-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het dagelijks bestuur van de deelgemeente Feijenoord en is verheugd dat het de conclusies grotendeels onderschrijft. Het dagelijks bestuur plaatst bij enkele hoofdconclusies en aanbevelingen kanttekeningen. Hierop wil de rekenkamer nog even reageren.

De conclusie dat de doelstellingen in de herijkingsnotitie ongewijzigd zijn gebleven zou niet helemaal recht doen aan de inhoud van de herijkingsnotitie. Daarin wordt

gesteld dat de realisatie van de doelstelling om 5.000 overbelaste mantelzorgers te helpen niet realistisch is. Dat laat onverlet dat deze ambitie niet is veranderd en dat de deelgemeenten er zich opnieuw aan hebben gecommitteerd. Er ontbreekt evenwel een termijn wanneer deze doelstellingen dan wel zouden worden gehaald. Welke termijn is wel realistisch?

Ons argument bij hoofdconclusie 2c dat steunpunten geen emotionele ondersteuning zouden moeten bieden, is volgens het dagelijks bestuur te stellig. Het klopt inderdaad dat volgens de herijking mantelzorgers emotionele ondersteuning *in principe* binnen hun eigen netwerk moeten vinden. In de nota van bevindingen staat dit wel goed. De bestuurlijke nota is op dit punt aangepast.

Verder wijst het dagelijks bestuur erop dat overbelaste mantelzorgers soms hulp weigeren en dat de ondersteuning die wel wordt geboden, in slechts beperkte mate bijdraagt aan de vermindering van de overbelasting. Effecten van ondersteuning zouden daarom niet te meten zijn en de conclusie dat de hulpverlening van steunpunten niet leidt tot verminderde overbelasting te stellig. De rekenkamer begrijpt deze redenering niet helemaal. Immers, als – zoals het dagelijks bestuur zelf ook zegt – de ondersteuning niet bijdraagt aan verminderde overbelasting, stelt het daarmee zelf vast dat er geen effect is. De rekenkamer heeft dat zelf ook vastgesteld door de overbelaste mantelzorgers hier uitvoerig over te spreken en bij hen een vragenlijst af te nemen (de zogenoemde CSI). De steunpunten dienen deze zelf ook als meetinstrumentarium voor overbelasting te hanteren. Ook het feit dat overbelaste mantelzorgers ondersteuning weigeren zegt wat over de effecten van het beleid: het aanbod sluit klaarblijkelijk niet aan bij de vraag en zal daarmee hoe dan ook de overbelasting niet verminderen.

Het dagelijks bestuur geeft bij de laatste aanbeveling aan dat het opnemen van sancties in een overeenkomst tussen stad en deelgemeente niet wenselijk is. Naar het oordeel van de rekenkamer is dit wel degelijk nodig. Alleen monitoring is niet voldoende. Daaraan dienen concrete consequenties te worden verbonden. Dergelijke prikkels – niet alleen negatieve, maar ook positieve – houden deelgemeenten gecommitteerd aan het beleid en de uitvoering. Hieraan heeft het tot nu toe geschort.

Ten slotte mist het dagelijks bestuur een aanbeveling over een herverdeling van middelen. Wij hebben hier geen afzonderlijke aanbeveling over opgenomen, omdat afspraken over middelen vanzelf zouden moeten volgen op afspraken over taken. In aanbeveling negen bevelen wij aan om zulke afspraken in een overeenkomst vast te leggen. Afspraken over middelen zouden daar onderdeel van uit moeten maken.

3-5 reactie dagelijks bestuur deelgemeente Kralingen-Crooswijk en nawoord

3-5-1 reactie

1. Pagina 49: 4-5-1 Kralingen-Crooswijk doorvertaling stedelijk beleid naar deelgemeentelijk beleid:

In het rapport staat dat de portefeuillehouder heeft aangegeven dat er binnen de deelgemeente veel aandacht is voor de WMO in het algemeen maar geen specifieke interesse voor de mantelzorgondersteuning. De portefeuillehouder vindt dat zijn uitspraken hiermee iets te zwaar worden weergegeven en stelt voor om de gearceerde tekst te vervangen door weinig specifieke aandacht.

2. Pagina 50 het getal van 300 wordt niet in deelgemeentelijke begrotingen genoemd; dit klopt niet want in de programmabegroting 2009 wordt op pagina onder Nieuw Beleid punt 2 wel degelijk het getal van 300 mantelzorgers genoemd.

3. Pagina 51 3e alinea

De alinea suggereert dat de deelgemeente weinig ervaring zou hebben in subsidiebesprekingen. De deelgemeente heeft in het voeren van subsidiebesprekingen voldoende ervaring en doet evenals de overige deelgemeenten mee met het traject Verbetering Welzijn. Door de overdracht van de mantelzorg in het voorjaar van 2008 is er uiteraard nog niet veel ervaring met subsidiebesprekingen over mantelzorg. Wel is vanaf 2009 gewerkt met een format op basis van de WILL-methode voor de mantelzorg. Op basis van deze format is subsidie toegezegd voor 2009.

4. pagina 52 tijdens implementatie 4-5-3

In deze passage wordt geen onderscheid gemaakt tussen output (de activiteiten) waarover DOCK moet rapporteren en (outcome) de resultaten van de mantelzorgondersteuning. DOCK rapporteert alleen de output en de resultaten hiervan zijn tot nu toe alleen onderzocht door de GGD en met de 5 interviews die de Rekenkamer voor het rapport heeft gehouden. Onderzoek naar effecten van beleid voor de burger wordt meestal door de gemeente gedaan. De resultaten hiervan worden ook in de Sociale Index verwerkt.

5. idem pagina 52 en 53 over dat er geen reden zou zijn voor een lagere vaststelling van de subsidie.

De deelgemeente kon de subsidie over 2008 niet lager vaststellen omdat pas in het najaar van 2008 na feitelijke ontvangst van het budget een subsidiebeschikking aan DOCK kon worden afgegeven. De vaststelling van de subsidie voor 2009 vindt pas in het tweede kwartaal plaats; de gemaakte opmerking over het ontbreken van de gevraagde cijfers over in- en uitstroom is gebaseerd op de tussentijdse rapportages over 2009.

3-5-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer is teleurgesteld dat het dagelijks bestuur van de deelgemeente Kralingen-Crooswijk geen bestuurlijke reactie heeft gegeven op de bestuurlijke nota, maar enkel reageert op de nota van bevindingen. De zaken die daarbij genoemd worden hadden in het ambtelijk wederhoor – dat vooraf is gegaan aan het bestuurlijk wederhoor – afgehandeld kunnen worden.

De rekenkamer is als volgt met de vijf in de reactie genoemde punten omgegaan:³

1. De voorgestelde aanpassing is overgenomen.
2. Hier is van belang dat er in eerste instantie is uitgegaan van 300 mantelzorgers, maar dat voor 2010 kwantitatieve doelstellingen zijn losgelaten. De reactie verandert hier niets aan.
3. In de tekst hebben we toegevoegd dat het gaat om subsidiebesprekingen over mantelzorg.
4. De passage is enkel opgenomen om te laten zien wat de portefeuillehouder als subsidieverstrekker in de rapportages van DOCK mist. In dit geval is dat informatie over de in- en uitstroom van mantelzorgers en het aantal geholpen overbelaste mantelzorgers. De reactie verandert hier niets aan.

³ De in de reactie genoemde paginanummers verwijzen naar een oude conceptrapportage en komen niet overeen met de paginanummers in deze rapportage.

5. De desbetreffende passage is enkel opgenomen om de lezer te laten zien of de deelgemeente indien nodig de subsidie lager heeft vastgesteld. Dit was niet nodig. De reactie verandert hier niets aan.

3-6 reactie dagelijks bestuur deelgemeente Prins Alexander en nawoord

3-6-1 reactie

De deelgemeente Prins Alexander kan zich in grote lijnen vinden in de conclusies en aanbevelingen zoals die in de bestuurlijke nota zijn genoemd.

De deelgemeente Prins Alexander is het echter niet eens met de hoofdconclusie 2-1 sub 3.c. en de toelichting daarop in 2-2 sub 3.c. pagina 14 laatste bolletje. De deelgemeente heeft namelijk de kwantitatieve doelstelling m.b.t. bereik van zwaar- en overbelaste mantelzorgers als prestatieafspraken opgenomen in de subsidiebeschikking.

De deelgemeente Prins Alexander staat volledig achter de aanbeveling 2-3 sub 3. De doelstellingen dienen van onderop te worden geformuleerd aan de hand van de specifieke vraagstukken in de deelgemeente/wijken m.b.t. mantelzorgondersteuning.

In de overeenkomst tussen deelgemeenten en stad (aanbeveling 2-3 sub 5) moet goed worden vastgelegd wie welke verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van mantelzorgondersteuning. Verder is het belangrijk om daarin ook de inzet door partijen (geld/deskundigheid/ondersteuning/onderzoek) vast te leggen. Uiteraard dienen de hierin opgenomen doelstellingen SMART-geformuleerd te worden.

Tenslotte is de deelgemeente van mening dat een duidelijk inzicht in cijfers/resultaten niet ligt in het gebruik van een eenduidig registratiesysteem (2-3 sub 6), maar in een eenduidige methodiek van registreren door de consulenten c.q. coördinatoren van de steunpunten/vraagwijzers/partners in de mantelzorgkringen.

3-6-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het dagelijks bestuur van de deelgemeente Prins Alexander voor zijn reactie. In tegenstelling tot B en W kan de deelgemeente – net als overigens de deelgemeente Feijenoord – zich wél herkennen in de uitkomsten van het onderzoek, ook waar het de rol van de deelgemeente zelf betreft.

De reactie van het dagelijks bestuur geeft nog aanleiding voor de volgende opmerkingen. De deelgemeente is het niet eens met de hoofdconclusie dat deelgemeenten te weinig prioriteit geven aan het mantelzorgbeleid. We schrijven echter bewust ‘deelgemeenten’ en niet ‘de deelgemeenten’, omdat we niet over alle deelgemeenten een dergelijk oordeel kunnen geven. Op basis van het onderzoek kunnen we wel stellen dat er deelgemeenten zijn die geen prioriteit aan het mantelzorgbeleid geven en dat dit het behalen van de stedelijke doelstelling belemmert.

Van de vier onderzochte deelgemeenten geeft Prins Alexander inderdaad meer prioriteit aan mantelzorg dan de drie andere in het onderzoek betrokken deelgemeenten. Ook heeft Prins Alexander inderdaad haar kwantitatieve doelstelling doorvertaald in prestatieafspraken met de uitvoerende stichting. Dit hebben wij in het rapport gecorrigeerd.

Het dagelijks bestuur meent naar aanleiding van aanbeveling vijf dat in een overeenkomst tussen stad en deelgemeenten ook afspraken moeten worden gemaakt over de inzet door partijen van geld, deskundigheid e.d. De rekenkamer onderschrijft dit en heeft hiermee met aanbeveling negen voorzien. Uiteindelijk dient een overeenkomst smart-doelen te bevatten, een verdeling van taken en een daarbij behorende verdeling van middelen.

De rekenkamer doet aan B en W de aanbeveling met deelgemeenten afspraken te maken over een eenduidig registratiesysteem. De deelgemeente is echter van mening dat een duidelijk inzicht in resultaten niet ligt in een eenduidig registratiesysteem, maar in een eenduidige wijze van registreren door de hulpverleners. De aanbeveling komt voor uit de constatering dat niet binnen elke deelgemeente hetzelfde systeem wordt gehanteerd. Dit bemoeilijkt de vergelijkbaarheid van gegevens tussen deelgemeenten. Bovendien hebben deelgemeenten in het BOS de wethouder op de problemen van een eenduidig registratiesysteem gewezen.

We onderschrijven dat eenduidig registreren door de uitvoerende instanties van belang is. Een voorwaarde daarvoor is een eenduidig systeem. Het is vervolgens de taak van de deelgemeente om er voor te zorgen dat uitvoerende instanties dit op een eenduidige wijze toepassen.

3-7 reactie Stichting Welzijn Feijenoord en nawoord

3-7-1 reactie

Stichting Welzijn Feijenoord is betrokken geweest bij uw onderzoek naar het uitvoeringsbeleid mantelzorgondersteuning van de gemeente Rotterdam. Aan uw verzoek om medewerking door inzicht te bieden in de uitvoering van dit beleid door ons Steunpunt Mantelzorg hebben we graag voldaan. Daarnaast heeft een interview plaatsgehad met leden van de stedelijke stuurgroep mantelzorg van werkgeversorganisaties van de Steunpunten, waarin o.a. het management van SWF participeert. Deze werkgroep is tot aan de tussenevaluatie namens werkgevers gesprekspartner geweest met de GGD.

Wij maken graag van de gelegenheid gebruik te reageren op het conceptrapport 'ondersteuning mantelzorg'.

Ten eerste willen wij onze waardering uitspreken voor de zorgvuldige wijze waarop de rapportage tot stand is gekomen, resulterend in een gedegen analyse van de inzet en bevoegdheden van stad, deelgemeenten en uitvoeringsorganisaties op dit beleidsterrein. Als uitvoeringsorganisatie van zowel stedelijk beleid als opdrachtnemer van deelgemeente Feijenoord is het beschreven proces herkenbaar. Dit geldt met name de - ook na vaststelling van het beleidskader - toenemende onduidelijke en soms zelfs tegengestelde (prestatie)verwachtingen van stad (GGD) en deelgemeente. Het onderzoek is leerzaam in zoverre dat het aanknopingspunten biedt voor een scherpere definiëring van onze rol in dit 'samenspel'. Onderstaand een aanvullende reactie op de hoofdconclusies, toegespitst op onze ervaringen met de aan de Steunpunten toebedeelde rol in het uitvoering geven aan de doelstellingen van het stedelijk beleidskader.

Bereik directe ondersteuning:

In het overleg tussen GGD en de stedelijke stuurgroep is bezwaar gemaakt tegen de exclusieve rol van de Steunpunten bij toetsing op realisatie van het doel dat in Rotterdam 5.000

mantelzorgers in hun lasten zouden worden verlicht. Eén van onze argumenten lezen wij terug in het rapport van de Rekenkamer, namelijk dat mantelzorgers, al dan niet zwaar- en overbelast, bij een scala van organisaties ondersteuning krijgen van praktische en emotionele aard, inclusief verlichting van hun zorgtaken. Het is zeer de vraag hoeveel zwaar- en overbelaste mantelzorgers feitelijk worden bereikt en ondersteund. Wij kunnen ons dan ook vinden in de voornemens als beschreven in de herijkingsnotitie dat andere ‘partijen’ als bijvoorbeeld zorgaanbieders die door het zorgkantoor extra worden gebudgetteerd om mantelzorgers te ondersteunen, ‘aanspreekbaar moeten zijn op deze taak’. Uit deze formulering blijkt (nog) niet hoe en aan wie verantwoording wordt afgelegd. Wij zijn benieuwd in hoeverre de convenantafspraken binnen een zogenoemde ‘mantelzorgkring’ afdoende zijn om resultaten te toetsen aan de geformuleerde doelstelling (feitelijk bereik en ervaren vermindering van belasting).

De indirecte ondersteuningsfunctie:

In het rapport lezen wij dat de stedelijke werkgroep de herijking inhoudelijk onderschrijft. Dit is dan ook een passend vervolg op de koers van de organisaties om mantelzorgondersteuning als functie intern en extern in het werkgebied te agenderen en te (doen) implementeren. Aan dit ontwikkelingstraject ligt de inhoudelijke opvatting ten grondslag dat mantelzorgers, gegeven de diversiteit in achtergrond, leeftijd en ondersteuningsvragen, een ‘vindplaats’ gerichte benadering verdienen, die het meest aansluit bij mogelijkheden binnen de eigen netwerken. De herijking, met name de convenant-afspraken, biedt kansen om deze aanpak gestructureerd in te bedden.

Met de GGD bestaat de afspraak dat ca. 60% van de tijdsinvestering wordt ingezet in (deze) indirecte ondersteuning: preventie middels voorlichting aan risicogroepen, groepsaanbod voor mantelzorgers en het bewerkstelligen van mantelzorgondersteuning door alle relevante actoren in het werkgebied. Dit sluit aan bij de uit de centrale doelstelling afgeleide doelen als het vergroten van de bekendheid onder Rotterdammers met het begrip ‘mantelzorg’ en het in contact komen met veel meer mantelzorgers (subdoelstelling 1 en 2). De verantwoording naar zowel deelgemeenten als de GGD bieden inzicht in de activiteiten op beide terreinen, maar zijn door de GGD niet meegenomen in de beoordeling van de rol van de Steunpunten in het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

Naast een nuancering van geleverde prestaties in relatie tot de totale omvang van het takenpakket, spreekt voor zich dat de voormalige Steunpunten – binnen de structuur van een samenwerkingsverband als een mantelzorgkring – in staat zijn de makelaarsfunctie adequaat in te vullen als een logische versterking van bestaand uitvoeringsbeleid.

Een bijzondere vorm van indirecte ondersteuning is de uitvoering door de Steunpunten van het stedelijke geformuleerde doelgroepenbeleid: het via de eigen netwerken contact leggen met specifieke doelgroepen en het ontwikkelen van op hen toegepaste ondersteuningsinstrumenten. In afstemming met GGD en deelgemeenten is hiertoe door werkgevers de stedelijke aanpak “Mantelzorg in een Nieuwe Jas” in uitvoering genomen. Een deel van de extra middelen voor de Steunpunten in het kader van het intensiveringsbeleid is hiervoor ingezet.

Voor jonge mantelzorgers, mantelzorgers van mensen met dementie, allochtone mantelzorgers en mantelzorgers binnen intramurale zorginstellingen, zijn in samenspraak met onderwijs, jeugdhulpverlening en zorgaanbieders, methodieken en instrumenten ontwikkeld om op ‘vindplaatsen’ mantelzorgers te bereiken en hen aldaar daadwerkelijk te ondersteunen. Jonge mantelzorgers bijvoorbeeld krijgen aandacht van leerkrachten en het gezin wordt zo nodig tijdelijk ondersteund door schoolmaatschappelijk werk. Het motief voor de stedelijke aanpak ligt o.a. in naams- en begripbekendheid en verbreding en versterking van de

ondersteuningsfunctie, zoals samenwerking met JOS en zorgaanbieders. Rapportage van de resultaten van de inzet van de Steunpunten en beschreven methodieken en informatiemateriaal is beschikbaar. Hoeveel extra mantelzorgers hierdoor feitelijk minder belast zijn door inspanningen van 'derden' kan door de Steunpunten niet worden geregistreerd. In de herijkingsnotitie is dit beleid plotsklaps losgelaten. Dit loopt dwars door ontwikkelde en nog in uitvoering zijnde pilots.

Gebrek aan afstemming, communicatie en draagvlak:

Wij onderschrijven de conclusies op dit terrein uit het rapport. Onze aanvulling betreft de complexiteit voor uitvoeringsorganisaties bij uitblijven van commitment tussen stad en deelgemeenten over het te voeren beleid. Dit vertraagt invoering, het intensiveringsbeleid loopt vanaf 2007, de besluitvorming vond eerst plaats tegen het einde van dat jaar. Een tweede effect van het niet sporen van gemeentelijk met deelgemeentelijk beleid is het gegeven dat uitvoeringsorganisaties in de praktijk als het ware twee opdrachtgevers lijken te hebben: instrumenten als de mantelzorgovereenkomst en de parkeerpas zijn niet opgenomen in de prestatieafspraken met de deelgemeente. Toch worden min of meer impliciet de Steunpunten 'aangesproken' op uitblijvende resultaten.

Andersom zijn de werknemers van de Steunpunten door de GGD rechtstreeks, derhalve zonder werkgevers hierover te informeren, benaderd om ook buiten de eigen deelgemeente mee te werken aan het uitdelen bij de z.g. 'tassencampagne'.

Ook in het overleg tussen stedelijke stuurgroep en GGD zijn bezwaren over onrealistische doelstellingen, voorziene knelpunten in de uitvoering (instrumenten/campagnes) en afstemmingsproblemen met deelgemeenten herhaaldelijk gesignaleerd en ingebracht. Dit heeft niet geleid tot heroverwegingen of afstemming met de organisaties die verantwoordelijk werden gesteld voor uitvoering hiervan. We constateren dat het stedelijk beleid niet gekozen heeft voor beïnvloeding door en benutting van bestaande expertise bij formulering en uitvoering van beleid.

Het rapport meldt dat de helft van de middelen voor mantelzorgondersteuning door de stad zelf zijn besteed. In de huidige werkwijze onderschrijven wij de reactie van deelgemeente Feijenoord dat een herbezinning op de verdeling van middelen (conclusie 3b) op zijn plaats is. De 'tassencampagne' is enorm arbeidsintensief geweest, heeft veel namen opgeleverd, doch geen enkele zwaar- en overbelaste mantelzorger met een ondersteuningsvraag ondanks een actieve benadering door het Steunpunt. Hoewel we hiermee vooruit lopen op de resultaten van onderzoek hiernaar door de GGD (zie herijking) wagen wij in twijfel te trekken of deze campagne de feitelijke ondersteuning van zwaar- en overbelaste mantelzorgers groots heeft doen toenemen. Uitbreiding van onderzoek, bijvoorbeeld naar de resultaten van het doelgroepenbeleid als Mantelzorg in een Nieuwe jas bevelen wij van harte aan.

Tenslotte:

In het overleg tussen GGD en stedelijke stuurgroep is stedelijke coördinatie en een stedelijk kenniscentrum regelmatig onderwerp van bespreking geweest. Het verheugt ons dat de herijkingsnotitie de komst van een stedelijk bureau voorstaat en dat dit in uw rapport wordt aanbevolen. Uw conclusies en aanbevelingen sterken ons pleidooi voor een stedelijk coördinatie en expertisecentrum, ondersteunend aan de lokale (deelgemeentelijke) expertisecentra. Gegeven uw rapportage behoeft het geen betoog dat uitvoeringsorganisaties als opdrachtnemers van de deelgemeenten een centrale rol wordt geboden in ontwikkeling en taakuitvoering.

3-7-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt de SWF voor de moeite die zij hebben genomen om op het rapport te reageren. De stichting onderschrijft veel zaken in het rapport. Het grootste deel van de reactie heeft daarom geen nawoord.

Op een aantal punten heeft de SFW aanvullende opmerkingen gemaakt. Zo herkent de stichting zich in de bevinding dat mantelzorgers niet louter door de steunpunten worden geholpen, maar ook door andere instellingen. Niettemin vraagt de SFW zich af in hoeverre afspraken om te komen tot een mantelzorgkring afdoende zijn om het feitelijke bereik en de verminderde overbelasting te toetsen. Dit is een terechte vraag. De rekenkamer heeft in haar bestuurlijke nota en in het nawoord op de reactie van het college twijfels geuit of mantelzorgkringen wel tot een verminderde overbelasting leiden.

SWF wijst verder op de noodzaak van op doelgroepen gerichte ondersteuning. In de herijkingsnotitie zijn de doelgroepen losgelaten. Voor de rekenkamer was dit laatste reden om geen afzonderlijke aandacht aan doelgroepen te besteden. Implementatie van de eerste aanbeveling kan echter betekenen dat er meer aandacht voor doelgroepen komt. We bevelen aan om de omvang van de groep overbelaste mantelzorgers in kaart te brengen alsmede hun typen behoeften en op basis daarvan instrumenten te kiezen. Het is denkbaar dat daarbij onder verschillende doelgroepen verschillende behoeften aan ondersteuning worden gevonden.

SWF stelt verder last te hebben van 'het uitblijven van commitment tussen stad en deelgemeenten'. Uitvoeringsorganisaties hebben met twee opdrachtgevers te maken, de stad en deelgemeenten. Indien B en W de aanbevelingen opvolgen zou dit sterk moeten verminderen. Aangezien de deelgemeenten de verantwoordelijkheid hebben over de uitvoering van het beleid, moeten zij de primaire opdrachtgever zijn. Zij moeten daarbij met de uitvoerende instellingen realistische afspraken over de uitvoering van het mantelzorgbeleid maken.



nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 achtergrond

‘Thuis zorgen voor demente ‘te zwaar’’, kopt een artikel uit de Volkskrant van 22 juni 2009. In het artikel wordt een onderzoek van het Nivel⁴ aangehaald waarin wordt aangetoond dat een op de vijf mantelzorgers van dementerenden ernstig overbelast is. Dit terwijl het aantal dementerenden alleen maar stijgt en 70% van hen bij een mantelzorger woont.

De groep mantelzorgers bestaat niet alleen uit mantelzorgers voor dementerenden. Een mantelzorger is iedereen die zorgt voor een zieke, gehandicapte of hulpbehoevende naaste. Dit kunnen bijvoorbeeld ook mantelzorgers zijn van mensen met een lichamelijke handicap of mensen met geestelijke gezondheidsproblemen. Ook onder deze groepen zijn overbelaste mantelzorgers te vinden.

Landelijk zijn ongeveer 1,7 miljoen mantelzorgers actief.⁵ In Rotterdam zijn dit er ruim 69.000.⁶ Dit betekent dat meer dan een op de negen Rotterdammers mantelzorger is. Mantelzorgers voorzien in 75% van de hulpvragen thuis. Vrijwilligers en professionele zorgverleners doen dat in de overige 25% (respectievelijk 5% en 20%).⁷

Er zijn niet alleen veel mantelzorgers, zij besparen de samenleving ook veel geld. Zonder mantelzorg zouden namelijk veel meer mensen een beroep moeten doen op professionele zorg. Wanneer mantelzorg betaalde zorg zou worden, zou dit landelijk naar schatting tussen de € 4 en 7 miljard per jaar kosten.⁸ Wanneer er geen mantelzorgers zouden zijn, zou een deel van deze kosten voor rekening van gemeenten komen.⁹

Met de inwerkingtreding van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op 1 januari 2007 heeft de ondersteuning van mantelzorgers voor het eerst een wettelijke basis gekregen. Mantelzorg is belangrijk voor de centrale gedachte van de Wmo. Die gedachte is dat mensen in eerste plaats voor hun naasten moeten zorgen en pas wanneer dat niet kan of het niet voldoende is, hulp vragen van de gemeente. Dit wordt ook wel de civil society gedachte genoemd. In het meerjarenplan Wmo, ‘Meedoen en erbij blijven, Voortschrijdend meerjarenplan Wmo Rotterdam 2008-2010’, (hierna: meerjarenplan Wmo), vastgesteld door de gemeenteraad op 20 december

⁴ Nivel, ‘Motieven en belasting van mantelzorgers van mensen met dementie. Resultaten van de peilingen met de monitor van het Landelijk Dementieprogramma’, juni 2009. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Alzheimer Stichting.

⁵ SCP, ‘Een overzicht van de steun van en aan mantelzorgers in 2007’, februari 2009, p. 200.

⁶ GGD Rotterdam Rijnmond, ‘Zorgmonitor. Rapport (Zwaar- en overbelaste) Mantelzorgers in Rotterdam 2007, nulmeting’, juni 2008.

⁷ Expertisecentrum informele zorg, ‘Facts en Trends, mantelzorg in Nederland’, november 2006.

⁸ Van den Berg, 2005, in: Expertisecentrum informele zorg, ‘Facts en Trends, mantelzorg in Nederland’, november 2006.

⁹ Het is onbekend hoeveel kosten er voor rekening van de gemeente zouden komen. Kosten komen bijvoorbeeld ook voor rekening van ziektekostenverzekeraars en de AWBZ.

2007, is dan ook aangegeven dat mantelzorg cruciaal is voor het bereiken van de doelstelling dat zoveel mogelijk burgers (blijven) meedoen aan alle facetten van de samenleving.

Bij ondersteuning van mantelzorgers gaat het om alle voorzieningen en diensten die de belasting van mantelzorgers verlichten. In de Handreiking Mantelzorgondersteuning van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is aangegeven waarom mantelzorgondersteuning zo belangrijk is. Ondersteuning van mantelzorgers draagt bij aan de kwaliteit en efficiëntie van de zorg. Een andere reden is dat het voorkomt dat mensen overbelast raken en in een sociaal isolement komen. Ook kan mantelzorgondersteuning de mate waarin mantelzorgers kunnen blijven werken, studeren en vrijwilligerswerk kunnen verrichten beïnvloeden.¹⁰

Het Rotterdamse mantelzorgbeleid is vastgelegd in het Beleidskader Intensivering Ondersteuning Mantelzorgers 2007-2010 (hierna: beleidskader). Dit beleidskader is vastgesteld door de gemeenteraad op 26 april 2007, met instemming van de deelgemeenten. De centrale doelstelling van de gemeente met het mantelzorgbeleid is als volgt geformuleerd: 'In 2010 worden 5.000 zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers vanaf 16 jaar ondersteund door de steunpunten mantelzorg en worden hen mantelzorgcontracten aangeboden.'

1-2 beleid en organisatie

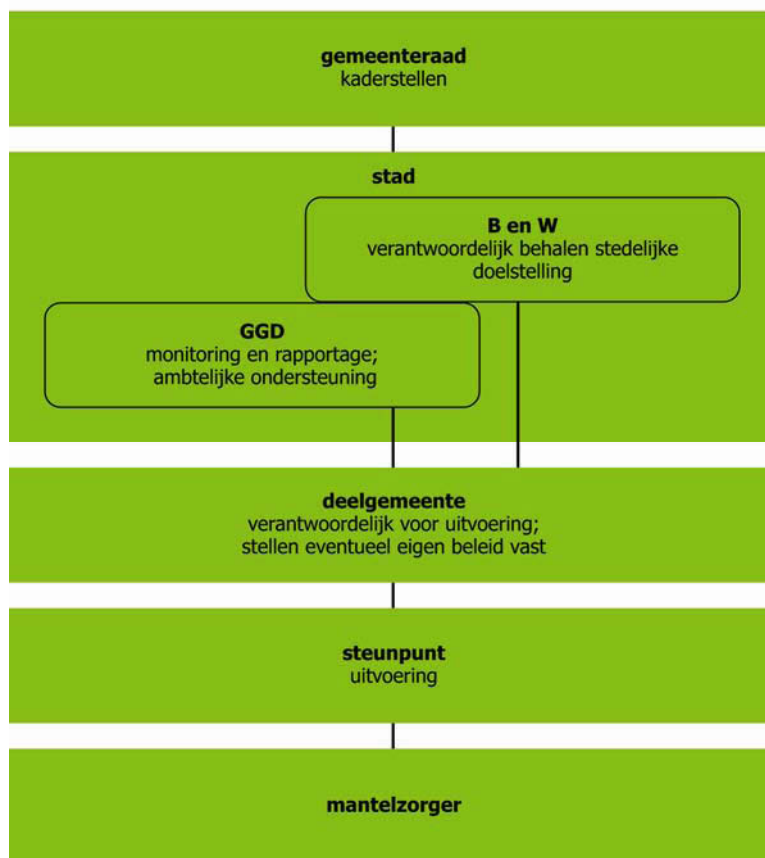
In figuur 1.1 staan de bij het mantelzorgbeleid betrokken actoren weergegeven. De Wmo bepaalt dat de gemeenteraad plannen en kaders vaststelt waarin de richting van het Wmo-beleid is vastgelegd. Deze kaders liggen voor de Wmo in Rotterdam onder andere vast in het door de gemeenteraad vastgestelde meerjarenplan Wmo. De gemeenteraad heeft met de vaststelling van het beleidskader tevens specifieke kaders gesteld voor het mantelzorgbeleid.

Het college is verantwoordelijk voor het realiseren van de door de gemeenteraad vastgestelde doelstellingen. In dit geval zijn dat het ondersteunen van 5.000 (zwaar) overbelaste mantelzorgers en het vergroten van het bereik van mantelzorgers.¹¹ Het college heeft ten aanzien van deze doelen de regierol. De ambtelijke verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de GGD.

¹⁰ NIZW/EIZ, Mezzo, Ministerie van VWS en VNG, 'Handreiking mantelzorgondersteuning in de Wmo', september 2006.

¹¹ Zie voornoemd beleidskader. Ook na herijking van het programma (zie even verderop in de inleiding) zijn dit geldende doelstellingen, zo liet de verantwoordelijk wethouder in een oriënterend gesprek op 15 juni 2009 weten.

figuur 1-1: actoren mantelzorgbeleid



De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het mantelzorgbeleid is gedelegeerd aan de deelgemeenten. In de deelgemeenteverordening is namelijk bepaald dat deelgemeenten bij prestatieveld 1 tot en met 5 van de Wmo, waaronder het mantelzorgbeleid valt, verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid binnen de stedelijke kaders.¹² Het college maakt hierover afspraken met de deelgemeenten. Zo is het beleidskader in een gezamenlijk Uitvoeringsprogramma Intensivering Mantelzorgondersteuning 2007-2010 (hierna: uitvoeringsprogramma) uitgewerkt. Dit is op 28 januari 2008 in het BOS vastgesteld. Aan dit overleg nemen de verantwoordelijk wethouder en de portefeuillehouders van de deelgemeenten deel. De deelgemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma is aangegeven dat uiterlijk in 2010 elke deelgemeente een eigen ondersteuningsbeleid voor mantelzorgers moet voeren, passend binnen het beleidskader.¹³

¹² Gemeente Rotterdam, 'Wijziging lijst van bevoegdheden behorende bij de deelgemeenteverordening 2002, 06bsd12852', 14 november 2007; Gemeente Rotterdam, 'Meedoen en erbij blijven. Voortschrijdend meerjarenplan Wmo Rotterdam 2008-2010', december 2007.

¹³ Gemeente Rotterdam, 'Uitvoeringsprogramma Intensivering Mantelzorgondersteuning 2007-2010', april 2007.

Voor de realisatie van de stedelijke doelstellingen om in 2010 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers te hebben ondersteund en het bereik te vergroten, zijn in het beleidskader en het uitvoeringsprogramma verschillende instrumenten genoemd.

De belangrijkste zijn:

- informatie en advies via steunpunten mantelzorg en vraagwijzers;
- respijtzorg;
- mantelzorgovereenkomsten;
- parkeervergunningen;
- voorlichtingcampagnes.

Deze instrumenten worden niet allemaal door de stad en/of deelgemeente ingezet. Sommige worden door de GGD ingezet en/of ontwikkeld, andere door steunpunten mantelzorg. Deze laatste zijn onderdeel van de welzijnsinstellingen die op deelgemeentelijk niveau opereren. Uiteindelijk is de inzet van de instrumenten gericht op de overbelaste mantelzorger: alle inspanningen dienen er toe te leiden dat deze minder belast is.

1-3 tussenevaluatie en herijking

In april 2009 is het uitvoeringsprogramma geëvalueerd. In deze 'Tussenevaluatie Intensivering Mantelzorgondersteuning 2007-2010' van juni 2009 (hierna: tussenevaluatie) wordt kritiek op het uitvoeringsprogramma zelf geuit. Zo is er te weinig oog geweest voor de uitvoeringsconsequenties van het programma. Ook is er kritiek op de uitvoering door de deelgemeenten en de steunpunten mantelzorg. De eerste zouden bijvoorbeeld te weinig prioriteit hebben gegeven aan het bereiken van de doelstellingen van het uitvoeringsprogramma en bij de steunpunten zou niet goed bekend zijn waar mantelzorgers behoefte aan hebben.

Inmiddels is in het najaar 2009 in het BOS een herijking van het beleid vastgesteld. Hierin zijn de doelstellingen van het beleid gehandhaafd, maar zijn vooral veranderingen in de implementatie en de uitvoering van het beleid aangekondigd.¹⁴ Zoals ook in het meerjarenplan Wmo 2010-2014¹⁵ staat, wordt de rol van steunpunten vervangen door vraagwijzers en mantelzorgkringen. Vraagwijzers zijn locaties waar Rotterdammers met hun vragen over wonen, zorg en welzijn terecht kunnen en mantelzorgkringen zijn netwerken van organisaties die betrokken zijn bij de hulpverlening aan de mantelzorger.

1-4 omvang problematiek

In het beleidskader wordt de volgende definitie van mantelzorg genoemd: 'de langdurige verlening van zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende, door personen uit diens directe omgeving (van binnen of buiten de leefeenheid), waarbij de zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en die de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt'. Hierbij gaat het om langdurige en intensieve zorg, voor langer dan drie maanden en meer dan acht uur per week.

¹⁴ Oriënterend gesprek met wethouder Kriens, 15 juni 2009.

¹⁵ Besproken in de commissie MVP, 2 februari 2010.

Rotterdam kent naar schatting 69.000 Rotterdammers die langer dan 3 maanden en meer dan 8 uur per week mantelzorg gaven. Van hen is ongeveer 12% zwaar- en overbelast. Het gaat naar schatting om ruim 8.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers.¹⁶

In het beleidskader is weergegeven welke middelen door de gemeente worden ingezet voor de ondersteuning van mantelzorgers. Totaal gaat het om € 1,16 miljoen voor lopend beleid en € 659.000 voor de intensivering van de ondersteuning. Dit bedrag is in tabel 1-1 gespecificeerd.¹⁷

tabel 1-1: verdeling middelen mantelzorg

	onderdeel	periode	bedrag
lopend - jaarlijks	voorrangsgroepen	2006-2009	€ 180.000
	Steunpunten mantelzorg	2006 e.v.	€ 660.000
	vrijwillige thuiszorg	2006 e.v.	€ 325.000
	totaal lopend beleid		€ 1.165.000
nieuw - jaarlijks	uitbreiding steunpunten	2007-2010	€ 330.000
	uitgifte parkeer(zorg)passen	2007-2010	€ 125.000
	meer mantelzorgers bereiken	2007-2010	€ 100.000
	invulling mantelzorgovereenkomst	2007-2010	€ 100.000
	honorering principe-initiatieven	2007-2010	€ 4.000
	totaal nieuw beleid, jaarlijks		€ 659.000
nieuw - eenmalig	voorrangsgroepen (suppletie)	2010	€ 100.000
	snelle toegang tot respijtzorg	2007	€ 25.000
	totaal nieuw beleid, eenmalig		€ 125.000

In de begroting 2007 van de GGD is € 1.940.091 opgenomen voor mantelzorg (niet in de tabel).¹⁸ In de begroting 2009 van de gemeente Rotterdam is te zien dat er voor 2009 € 777.000 is overgeheveld naar de deelgemeenten voor mantelzorg. Hiervan is € 446.000 structureel budget en € 330.000 voor intensivering van het beleid.

In het uitvoeringsprogramma is € 445.858,- gereserveerd voor de structurele bijdrage voor de steunpunten mantelzorg (via het deelgemeentefonds), € 330.890,- voor uitbreiding steunpunten mantelzorg voor de duur van het intensiveringsprogramma (via deelgemeentefonds), € 319.000,- stedelijk in te zetten voor de intensivering mantelzorg (voor de duur van het intensiveringsprogramma) en € 515.357,- voormalige zogenoemde CVTM-middelen bedoeld voor vrijwillige thuiszorg.

1-5 doel- en vraagstelling

Hoewel het voor de gemeente directe financiële belang van de mantelzorgondersteuning relatief gering is, is de bestuurlijke en maatschappelijke

¹⁶ GGD Rotterdam Rijnmond, 'Zorgmonitor. Rapport (Zwaar- en overbelaste) Mantelzorgers in Rotterdam 2007, nulmeting', juni 2008.

¹⁷ Gemeente Rotterdam, 'Beleidskader intensivering ondersteuning mantelzorg 2007-2010', april 2007.

¹⁸ Gemeente Rotterdam, 'Meedoen en erbij blijven. Voortschrijdend meerjarenplan Wmo Rotterdam 2008-2010', december 2007.

relevantie groot. Gelet op de vele organisatorische veranderingen is het in beleidsmatig opzicht een complex deelterrein van de Wmo, waarbij bovendien geen inzicht bestaat in de eigenlijke effecten van de ondersteuning op de mantelzorger.

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek dan ook het volgende:

- te oordelen over de formulering, de implementatie en de uitvoering van het beleid en over het resultaat met betrekking tot het ontlasten van zwaar- en overbelaste mantelzorgers en het in contact komen met meer mantelzorgers;
- aanbevelingen te doen over het huidige beleid.

Het onderzoek zal uitmonden in een oordeel over het effect van de maatregelen op de bereikte individuele overbelaste mantelzorger.

Het onderzoek is gericht op de uitgangspunten in het beleidskader. Het onderzoek richt zich daarmee op de periode van 2007 tot heden. Bij het formuleren van oordelen en aanbevelingen zullen wij ons richten op het tot nu toe gevoerde beleid. Hierbij wordt rekening gehouden met ontwikkelingen in het kader van de herijking van het bestaande beleid. Waar nodig en mogelijk zullen de inzichten gebruikt worden om een oordeel te vellen over inmiddels doorgevoerde en aanstaande veranderingen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe is het gemeentelijk mantelzorgbeleid om meer mantelzorgers te bereiken en zwaar- en overbelaste mantelzorgers te ontlasten geformuleerd, geïmplementeerd en uitgevoerd en zijn de daarbij beoogde resultaten bereikt?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Is het beleid inhoudelijk adequaat geformuleerd?
2. Is het mantelzorgbeleid adequaat geïmplementeerd?
3. Is de uitvoering van het mantelzorgbeleid adequaat?
4. Draagt het beleid bij aan het vergroten van het bereik en het ontlasten van mantelzorgers?

In het onderzoek zijn de stedelijke doelstellingen het uitgangspunt. Zoals aangegeven is de uitvoering van het beleid bij de deelgemeenten belegd. Zij kunnen daarbij allerlei activiteiten uitvoeren die niet rechtstreeks uit de stedelijke doelstellingen voortvloeien. De uitvoering van het mantelzorgbeleid (vraag 3) zal voor wat betreft de deelgemeenten alleen worden beantwoord voor zover het de stedelijke doelstellingen betreft.

De rekenkamer heeft voor haar onderzoek vier deelgemeenten geselecteerd: Delfshaven, Feijenoord, Kralingen-Crooswijk en Prins Alexander. In bijlage 1 staat meer informatie over de selectiewijze.

1-6 leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de eerste deelvraag naar de kwaliteit van de beleidsformulering voor zover dit het stedelijke niveau betreft, beantwoord. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt een beschrijving van en oordeel over de kwaliteit van stedelijke regie gegeven (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksvragen 1 en 2 voor het

deelgemeentelijk niveau beantwoord. Hoofdstuk 5 geeft het antwoord op onderzoeksvraag 4.

Tezamen met de bijlagen vormen de hoofdstukken 1 tot en met 5 de nota van bevindingen.

In de navolgende hoofdstukken staan conclusies telkens aan het begin van een paragraaf cursief weergegeven. De onderbouwing volgt daarna in de platte tekst.

Bij de beantwoording van elke onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer normen. Deze worden in elk hoofdstuk uiteengezet. De uitwerking van de normen in criteria is in bijlage 2 terug te vinden.

Op verschillende plaatsen in de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De groengekleurde bevatten beschrijvingen om bepaalde begrippen, instrumenten e.d. nader toe te lichten. De geelgekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in het rapport wordt geoordeeld.



2 kwaliteit stedelijke beleidsformulering

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord 'Is het beleid inhoudelijk adequaat geformuleerd?' Dit wordt gedaan voor het stedelijk beleid inzake mantelzorg. In hoofdstuk 4 wordt dit gedaan voor de vier in het onderzoek geselecteerde deelgemeenten. Voor de beantwoording hanteert de rekenkamer een aantal normen. Deze zijn opgenomen in tabel 2-1. De bijbehorende criteria staan in bijlage 2.

tabel 2-1: normen stedelijke beleidsformulering

onderdeel	norm	paragraaf
kwaliteit probleemanalyse	aan het beleid ligt een adequate probleemanalyse ten grondslag	2.2
kwaliteit doelen	de doelen zijn politiek en bestuurlijk verankerd	2.3.2
	alle doelen gezamenlijk leiden logischerwijs tot het beoogde resultaat	2.3.3
	de doelen vloeien logisch voort uit de probleemanalyse	2.3.4
	de doelen zijn specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden	2.3.5
kwaliteit instrumenten	de instrumenten hangen logisch samen met de nagestreefde doelen	2.4
	de omvang van de maatregelen is redelijkerwijze voldoende om het doel te bereiken	2.4

De opbouw van dit hoofdstuk volgt de normen. De kwaliteit van de probleemanalyse komt in 2.2 aan de orde, de kwaliteit van de doelen in 2.3 en de kwaliteit van de instrumenten in 2.4. In tabel 2.1 is aangegeven in welke paragraaf welke norm wordt getoetst. In 2.5 wordt aandacht besteed aan eventuele relevante veranderingen sinds de herijking van het beleid eind 2009.

2-2 kwaliteit probleemanalyse

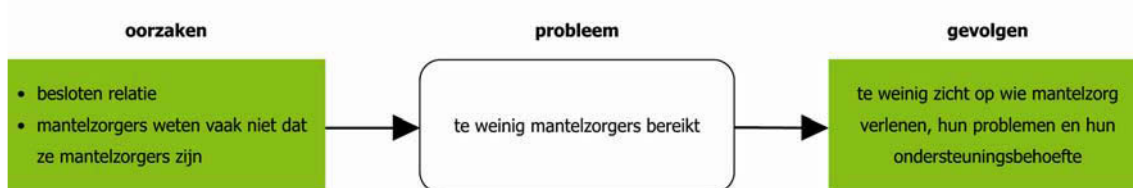
Er is een grotendeels adequate probleemanalyse. In het mantelzorgbeleid zijn als problemen genoemd het kleine bereik van mantelzorgers en de overbelasting van mantelzorgers. Bij de problemen worden logische oorzaken en gevolgen genoemd. De omvang van beide problemen is aangegeven, maar deze is bij de beleidsvaststelling onderschat.

B en W hebben in het gemeentelijk mantelzorgbeleid verschillende problemen met betrekking tot mantelzorg genoemd. De rekenkamer beperkt zich in het onderzoek tot

twee belangrijke problemen: het te kleine bereik van mantelzorgers en de overbelasting van mantelzorgers.

In figuur 2-1 is de probleemanalyse van het eerste probleem – het te kleine bereik – weergegeven met daarbij een aantal van de genoemde oorzaken en gevolgen.

figuur 2-1: probleemanalyse klein bereik mantelzorgers



Bij het probleem dat er te weinig mantelzorgers bereikt worden, zijn in het beleidskader en uitvoeringsprogramma oorzaken en gevolgen genoemd. Een vermeende oorzaak is dat de relatie tussen mantelzorger en verzorgde van persoonlijke aard is. Deze besloten relatie maakt het voor de gemeente moeilijk om contact te krijgen met mantelzorgers. Daarnaast weten mantelzorgers vaak niet dat ze mantelzorger zijn, zodat ze ook niet zelf in die hoedanigheid voor hulp contact zullen zoeken. Het gevolg van het lage bereik is dat er te weinig zicht is op wie mantelzorg verlenen en wat hun problemen en ondersteuningsbehoeften zijn.

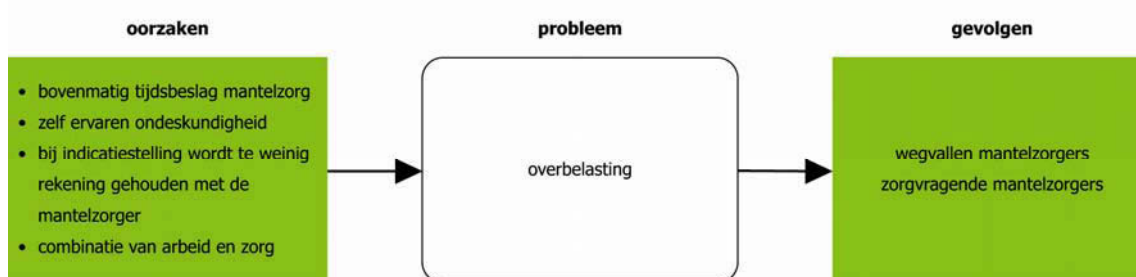
Naast de oorzaken en gevolgen is ook aangegeven hoeveel mantelzorgers worden bereikt (de omvang van het probleem). In totaal zijn er, volgens de schatting in het beleidskader, ongeveer 60.000 mantelzorgers. Volgens het beleidskader hebben de steunpunten mantelzorg op dat moment (2007) gezamenlijk ongeveer 1.200 mantelzorgers bereikt, 2% van het totaal. Uit onderzoek van de GGD in 2007 blijkt echter dat er in Rotterdam meer mantelzorgers zijn, naar schatting 81.000. De groep die langer dan 3 maanden of meer dan 8 uur per week hulp biedt is minder groot (69.000 mantelzorgers). Het bereik valt met deze cijfers lager uit, respectievelijk 1,5% en 1,7%. Na de vaststelling van het beleid blijkt het bereik dus kleiner te zijn dan tijdens de vaststelling gedacht.

Een tweede probleem dat B en W in het mantelzorgbeleid hebben benoemd is de overbelasting van mantelzorgers. Dit probleem kan pas afdoende worden opgelost wanneer een voldoende aantal mantelzorgers bereikt zijn (dus wanneer het probleem uit figuur 2-1 is opgelost). Wanneer een mantelzorger bereikt is, kan vervolgens gekeken worden of hij/zij overbelast is en kan de overbelasting worden tegengegaan door de mantelzorgers ondersteuning te bieden.

Het probleem ‘overbelasting’ en de vermeende oorzaken en gevolgen hiervan zijn weergegeven in figuur 2-2.¹⁹

¹⁹ In het beleidskader worden “centrale vraagstukken” rondom mantelzorg genoemd. Een aantal van deze vraagstukken hebben wij in het figuur opgenomen als “oorzaken”.

figuur 2-2: probleemanalyse overbelasting mantelzorgers



Als oorzaken voor de overbelasting worden in het beleidskader genoemd: de tijd die het zorgen kost, het idee van mantelzorgers dat ze niet deskundig genoeg zijn, een inadequate indicatiestelling en een zware combinatie met werk. Mogelijke gevolgen van overbelasting is dat mantelzorgers wegvallen en (daarmee) zelf zorgvrager worden.

Niet alleen de oorzaken en gevolgen zijn in het beleid aangegeven, ook heeft het college een beeld van het aantal overbelaste mantelzorgers. De gemeente heeft landelijke schattingen van het aantal mantelzorgers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uit 2005 gebruikt om een schatting te maken van het aantal mantelzorgers in Rotterdam. Volgens de schatting zijn er 6.300 zwaar- en overbelaste mantelzorgers (1.800 overbelaste en 4.500 zwaarbelaste mantelzorgers) in Rotterdam. Uit onderzoek dat plaats heeft gevonden na de invoering van het mantelzorgbeleid, blijkt dat er in Rotterdam 8.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers zijn.²⁰ Dit betekent dat de eerste schatting 21% lager uitkwam dan de eigenlijke cijfers. De grootte van het probleem blijkt dus in eerste instantie onderschat.

2-3 kwaliteit doelen

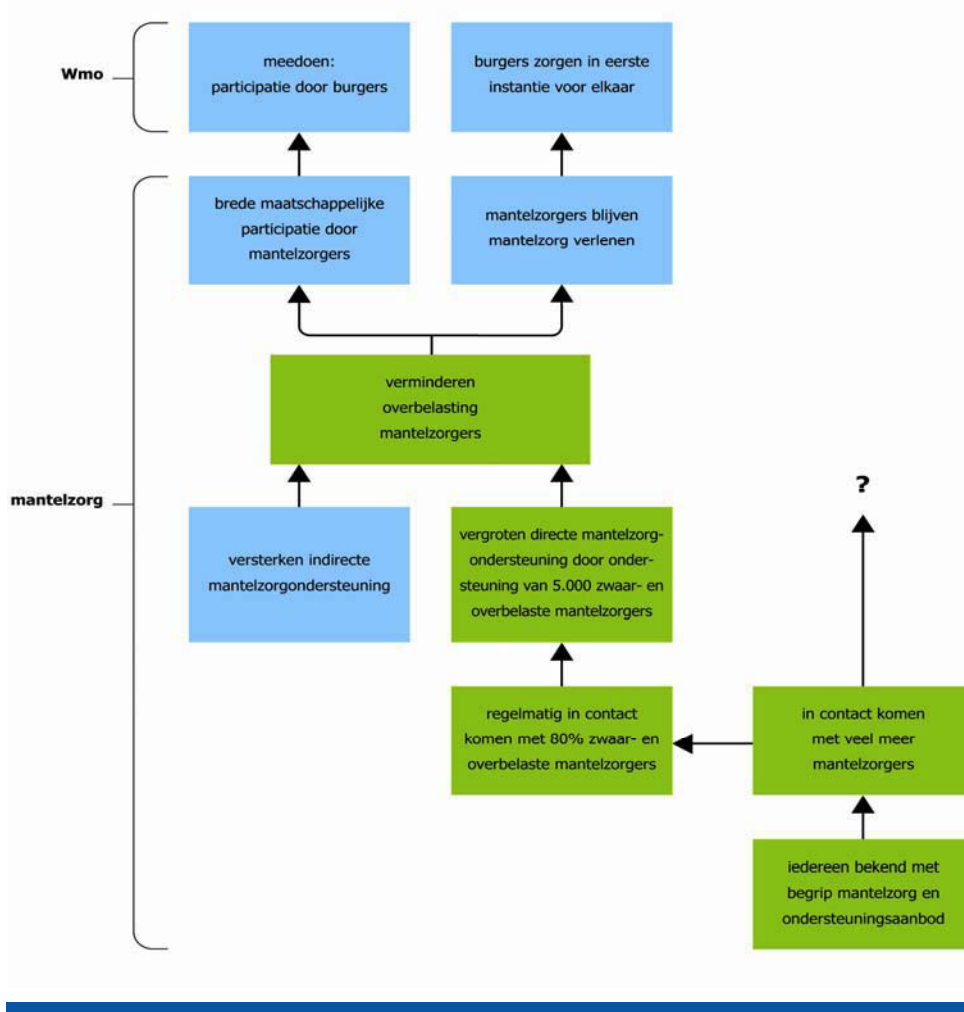
2-3-1 doelboom

B en W hebben in het meerjarenplan Wmo, het beleidskader en het uitvoeringsprogramma doelen geformuleerd voor het mantelzorgbeleid. In figuur 2-3 is een doelboom weergegeven, waarin de twee doelen uit de centrale vraag van het onderzoek (ondersteunen 5.000 overbelaste mantelzorgers en het vergroten van het bereik) met bijbehorende (sub)doelen zijn weergegeven.

De doelen onderin de doelboom moeten (geheel of gedeeltelijk) gerealiseerd worden om de daarboven staande doelen te bereiken. De groen gekleurde doelen worden in het onderzoek betrokken. De blauw gekleurde doelen worden niet meegenomen in het onderzoek. Het betreft hier allemaal, op één na, maatschappelijke effecten die moeten volgen uit het behalen van de doelen.

²⁰ GGD Rotterdam Rijnmond, 'Zorgmonitor (Zwaar- en overbelaste) Mantelzorgers in Rotterdam 2007, nulmeting', juni 2008. Er zijn geen meer recente cijfers beschikbaar.

figuur 2-3: doelboom mantelzorg



Het centrale doel in het mantelzorgbeleid is om uiterlijk 2010 de *overbelasting van 5.000 mantelzorgers te verminderen*.²¹ Hierbij hoeft de overbelasting niet geheel te zijn verdwijnen. Een vermindering van de overbelasting is voldoende.

Het verminderen van de overbelasting van mantelzorgers moet bijdragen aan het bereiken van bepaalde maatschappelijke effecten bij mantelzorgers, namelijk dat *mantelzorgers participeren in de samenleving* en dat zij *mantelzorg blijven verlenen*.

²¹ Deze doelstelling is samengevoegd vanuit het 'WMO-meerjarenplan 2008-2010. Meedoen en erbij blijven' (december 2007) en het uitvoeringsprogramma. In het meerjarenplan staat de doelstelling: 'In 2010 worden 5.000 zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers vanaf 16 jaar ondersteund door de steunpunten mantelzorg en worden hen mantelzorgcontracten aangeboden.' In het uitvoeringsprogramma luidt deze als volgt: '5.000 van de zwaar- en overbelaste mantelzorgers bereiken en de last verlichten met passend aanbod'.

Uiteindelijk draagt dit bij aan een van de maatschappelijke doelstellingen van de Wmo, namelijk *participatie door burgers en burgers die in eerste instantie voor elkaar zorgen*.

Om van 5.000 overbelaste mantelzorgers de belasting te verminderen, willen B en W de *indirecte mantelzorgondersteuning versterken* (bijvoorbeeld ondersteuning van mantelzorgers door zorginstellingen, die door B en W worden geactiveerd) en de *directe mantelzorgondersteuning vergroten* (5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers daadwerkelijk ondersteunen). Dit willen zij realiseren door *in contact te komen met 80% van de overbelaste mantelzorgers*.

B en W willen niet alleen overbelaste mantelzorgers ondersteunen, maar hebben ook het doel om *in contact te komen met veel meer mantelzorgers*. Dit doel is door hen niet expliciet gerelateerd aan een ander bovenliggend doel of maatschappelijk effect, maar wordt gepresenteerd als een afzonderlijke doelstelling. Een mogelijk bovenliggend doel zou de preventie van overbelasting kunnen zijn.

Om in contact te komen met veel meer mantelzorgers hebben B en W als doel gesteld dat *iedere Rotterdammer bekend moet zijn met het begrip mantelzorg en het ondersteuningsaanbod van de gemeente*.²² Door mensen bekend te maken met het beleid kunnen mantelzorgers zichzelf als mantelzorger herkennen. Zij die daar behoefte aan hebben, kunnen vervolgens in contact komen met de steunpunten waar ondersteuning geboden wordt.

2-3-2 politiek bestuurlijke verankering van doelen

De doelen zijn politiek-bestuurlijk verankerd.

Via een motie heeft de raad het college verzocht om een nota over de ondersteuning van mantelzorgers uit te brengen.²³ Aan dat verzoek hebben B en W voldaan door middel van toezending aan de raad van het beleidskader en het uitvoeringsprogramma. In het beleidskader zijn ook doelen opgenomen in de lopende tekst. Het beleidskader is door de raad vastgesteld op 26 april 2007. Hierbij zijn geen moties aangenomen.

Het uitvoeringsprogramma is per brief van 26 april 2007 aan de raad toegestuurd. In het uitvoeringsprogramma stonden op dat moment nog zogenaamde opties en geen concrete doelstellingen. De uiteindelijke versie van het uitvoeringsprogramma, met daarin doelstellingen, is niet voorgelegd aan de raad. Deze is op 28 januari 2008 besproken in het BOS, waarin de verantwoordelijke wethouder en de deelgemeentebestuurders zitting hebben. De deelgemeentebestuurders hebben ingestemd met het uitvoeringsprogramma en daarmee ook met de daarin opgenomen doelen.

2-3-3 aansluiting doelen en maatschappelijke effecten

Met de verminderde belasting van mantelzorgers worden logische maatschappelijke effecten nagestreefd. Het is niet duidelijk welk maatschappelijk effect de gemeente beoogt met het in contact komen met veel meer mantelzorgers.

²² Gemeente Rotterdam, 'Uitvoeringsprogramma Intensivering Mantelzorgondersteuning 2007-2010', april 2007.

²³ Motie Van Muijen e.a. (2006/2247).

De doelboom maakt inzichtelijk hoe de doelen zich tot elkaar verhouden en hoe de doelen bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten. Dit is in de voorgaande paragraaf beschreven.

De gemeente streeft met de vermindering van de belasting van overbelaste mantelzorgers verschillende maatschappelijke effecten na (zoals participatie en kunnen blijven zorgen). Deze zijn niet strijdig met de centrale doelstellingen van het beleid en passen daar logisch bij.

Het doel om in contact te komen met veel meer mantelzorgers is daarentegen niet expliciet gekoppeld aan een bepaald maatschappelijk effect. Het draagt weliswaar bij aan het helpen van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers, maar het gaat bij dit doel ook om andere (nog) niet belaste mantelzorgers. Wat B en W daarmee exact beogen is niet helder. Een mogelijkheid is preventie, maar dat is in de beleidsdocumenten niet geëxpliciteerd.

2-3-4 doelen en probleemanalyse

De doelen om de last van 5.000 overbelaste mantelzorgers te verminderen en om met veel meer mantelzorgers in contact te komen, vloeien logisch voort uit de door B en W geconstateerde problemen en gevolgen daarvan. Echter, toen bleek dat het aantal overbelaste mantelzorgers groter was dan eerst verondersteld, is het aantal van 5.000 niet naar boven aangepast.

Aan het beleid ligt een probleemanalyse ten grondslag, welke is beschreven in paragraaf 2-2. De doelen zouden moeten bijdragen aan een oplossing van deze problemen. De doelen zouden daarom moeten aansluiten bij de vermeende problemen. In tabel 2.2 is aangegeven welk van de in de beleidsdocumenten geformuleerde doelen bij de door B en W geformuleerde problemen past. Zoals hieruit blijkt zijn de doelen te koppelen aan de gesignaleerde problemen. Of, in andere woorden, bij elk gesignaleerd probleem zijn bijpassende doelen geformuleerd.

tabel 2-2: relatie problemen en doelen

probleem	doelen
te laag bereik	binnen drie jaar is iedere Rotterdammer bekend met het begrip mantelzorg en het ondersteuningsaanbod
	het in contact komen met veel meer mantelzorgers
overbelasting	regelmatig contact met zeker 80% van de zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers
	5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers ondersteunen
	versterken indirecte mantelzorgondersteuning
	verlichten last 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers

In paragraaf 2.2 gaven we aan dat de gemeente de omvang van de problemen in eerste instantie onderschatte. Nadat er nieuwere schattingen kwamen, is het doel om 5.000 overbelaste mantelzorgers te ontlasten niet gewijzigd. Zo was bij de probleemanalyse het beeld dat er in Rotterdam 6.300 zwaar- en overbelaste mantelzorgers zijn, waarvan

B en W er 5.000 willen bereiken (79%). Uit later onderzoek kwam naar voren dat er in Rotterdam 8.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers zijn. B en W willen nog steeds 5.000 mantelzorgers bereiken. Dit is een bereik van 62,5% van de totale groep van 8.000: een lager percentage van het aantal zwaar- en overbelaste mantelzorgers. Het doel om regelmatig in contact te komen met 80% van de zwaar- en overbelaste mantelzorgers is daarentegen moeilijker te bereiken. Waar hiervoor eerst 5.040 mensen moesten worden bereikt, zijn dat er nu 6.400.

2-3-5 SMRT doelen

De doelen zijn niet smrt geformuleerd, de doelen zijn vooral weinig specifiek (de definities zijn niet gegeven) en realistisch (onderbouwd). Een meerderheid van de doelen is wel meetbaar en tijdgebonden.

In tabel 2-3 is voor de doelen weergegeven in welke mate de doelen SMRT²⁴ zijn geformuleerd. SMRT staat voor:

- specifiek: het doel is eenduidig omschreven.
- meetbaar: er is in meetbare termen aangegeven wanneer het doel bereikt is.
- realistisch: een doel kan waargemaakt worden. Dit is af te leiden van de onderbouwing van de haalbaarheid. Hiernaar is alleen gekeken wanneer het doel is beoordeeld als 'meetbaar'.
- tijdgebonden: de termijn voor bereiking van het doel is bekend.

tabel 2-3: mate waarin doelen voldoen aan SMRT-criteria

doelen	speci- fiek	meet- baar	realis- tisch	tijdge- bonden
binnen drie jaar is iedere Rotterdammer bekend met het begrip mantelzorg. tevens is men op de hoogte van het feit dat de gemeente een ondersteuningsaanbod heeft voor mantelzorgers	+	+	-	+
het in contact komen met veel meer mantelzorgers	-	-	0	-
via deelgemeenten regelmatig in contact te komen met zeker 80% van de zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers	-	+	-	+
5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers bereiken met passend aanbod/ ondersteunen door de steunpunten mantelzorg en hen mantelzorgcontracten aanbieden (2007: 500, 2008: 1500, 2009: 3.000, 2010: 5.000)	-	+	-	+
verlichten last 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers (2007: 500, 2008: 1500, 2009: 3.000, 2010: 5.000)	+	+	-	+

+ = voldoende
- = onvoldoende
0 = beoordeling is niet mogelijk

Het doel om binnen drie jaar elke Rotterdammer bekend te laten zijn met het begrip mantelzorg en met het bestaan van het ondersteuningsaanbod voldoet aan drie van de vier criteria. Er wordt aangegeven wanneer het doel bereikt zal zijn (binnen drie jaar), de doelgroep is gespecificeerd (iedere Rotterdammer) en er is duidelijk

²⁴ Hier wordt vaak de A van acceptabel of afgesproken aan toegevoegd. Dit staat voor het creëren of hebben van draagvlak. Dit wordt hier achterwege gelaten, aangezien dit onderzoek zich richt op politiek en bestuurlijk verankerde doelen.

geformuleerd wat deze groep na drie jaar weet: wat een mantelzorger is en dat de gemeente ondersteuningsaanbod heeft voor mantelzorgers. De doelstelling is echter niet realistisch geformuleerd. Er is niet bekend hoeveel mensen deze kennis al hebben, zodat bepaald kan worden hoe groot de ambitie van de gemeente zou moeten zijn. De doelstelling is immers gemakkelijker te realiseren als bijna iedere Rotterdammer al kennis heeft van het begrip mantelzorger dan wanneer slechts enkelen dat weten. Ook wordt niet uitgelegd hoe het mogelijk is om *iedere* Rotterdammer binnen drie jaar deze kennis bij te brengen.

Om te kunnen bepalen of er veel *meer* mantelzorgers bereikt worden moet er een nulmeting bekend zijn. Deze is echter niet aanwezig. Daarnaast is er niet aangegeven wat er met 'veel meer' bedoeld wordt. Daarom is dit doel noch specifiek, noch meetbaar.

De doelstelling om regelmatig in contact te komen met zeker 80% van de zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers is niet nader gespecificeerd. Het is niet helder wat 'regelmatig' is en er mist een onderbouwing van het percentage. Omdat het doel in een uitvoeringsprogramma met een looptijd tot en met 2010 is opgenomen, is het doel wel tijdgebonden.

Het doel om 5.000 (zwaar) overbelaste mantelzorgers te ondersteunen voldoet aan twee van de vier criteria. Er wordt aangegeven wanneer het doel bereikt moet zijn (2010), hoeveel mantelzorgers er bereikt moeten zijn (5.000) en om welke groep het gaat (zwaar- en overbelaste mantelzorgers vanaf 16 jaar). Er is echter niet gespecificeerd wanneer iemand ondersteund is (specifiek) en er is ook niet onderbouwd waarom er 5.000 mantelzorgers ondersteund zullen worden en niet bijvoorbeeld 3.000 (realistisch).

Het hoofddoel om 5.000 (zwaar) overbelaste mantelzorgers niet alleen te ondersteunen, maar daadwerkelijk hun last verlichten voldoet aan drie van de vier criteria. Het verlichten van de last is specifiek, aangezien er een meetinstrument is voor de belasting van mantelzorgers (de caregivers strain index; zie kader hieronder). Het is eveneens meetbaar en tijdgebonden, omdat duidelijk is van hoeveel mantelzorgers de last moet zijn verlicht en wanneer dit moet zijn gebeurd (2010). De haalbaarheid van het aantal (5.000) is niet onderbouwd, waarmee de doelstelling niet realistisch is.

de caregivers strain index

De caregivers strain index (CSI) is bedoeld om de belasting van mantelzorgers te meten. De index bestaat uit de volgende dertien vragen die met ja of nee kunnen worden beantwoord:

1. Mijn nachtrust is verstoord.
2. Hem of haar helpen kost me nogal wat moeite en tijd.
3. Ik vind het lichamelijk zwaar.
4. Het beperkt me in andere dingen die ik wil doen.
5. Wij hebben onze dagelijkse manier van dingen doen moeten aanpassen.
6. Wij hebben onze plannen moeten wijzigen
7. Er zijn ook andere zaken waaraan ik mijn tijd moet besteden
8. Emotioneel gedragen we ons anders ten opzichte van elkaar.

9. Het gedrag van mijn man/vrouw maakt me soms van streek.
10. Het is pijnlijk te moeten zien dat hij/zij een ander persoon is geworden.
11. Ik heb mijn werk/baan moeten aanpassen aan de situatie.
12. Ik word geheel door deze situatie in beslag genomen.
13. We leven onder financiële druk.

Wanneer er 7 of meer vragen met ja worden beantwoord is er sprake van overbelasting.

doelgroepen

In het beleidskader zijn zogenoemde profielen van mantelzorgers omschreven. De verschillende groepen die hierbij genoemd worden, hebben elk hun eigen problemen. Het college heeft in het beleidskader aangegeven dat een aantal van deze doelgroepen (partners en ouders van psychiatrische patiënten, allochtone mantelzorgers, jonge mantelzorgers, mantelzorgers van mensen met dementie en ex-mantelzorgers) extra ondersteuningsaanbod krijgen. Hier zijn ook specifieke doelen voor opgesteld. Dit is echter bij de herijking van het beleid in 2009 komen te vervallen.²⁵

2-4 kwaliteit instrumenten

De instrumenten in het mantelzorgbeleid hangen logisch samen met de nagestreefde doelen. Bij de instrumenten is veelal niet aangegeven hoe vaak deze zullen worden ingezet. Hierdoor is niet altijd na te gaan of de in te zetten instrumenten voldoende zullen zijn om de doelen te bereiken.

In de beleidsdocumenten wordt een grote hoeveelheid instrumenten genoemd die ingezet zullen worden om de doelen te bereiken. In tabel 2-7 worden per doel de bijpassende instrumenten genoemd.²⁶

²⁵ Gemeente Rotterdam, 'Herijking mantelzorgondersteuning in de deelgemeenten', 2009.

²⁶ Bij de instrumenten is gekeken naar concrete toezeggingen. Alles waarvan B en W aangeven dat zij het 'willen' en dus strikt genomen nog voornemens zijn, hebben we achterwege gelaten.

tabel 2-4: verband tussen instrumenten en doelen

doelen	instrumenten	samenhang
binnen drie jaar is iedere Rotterdammer bekend met het begrip mantelzorg. tevens is men op de hoogte van het feit dat de gemeente een ondersteuningsaanbod heeft voor mantelzorgers.	contacten met mantelzorgers en professionals met behulp van onder meer: - mantelzorgplatforms en mantelzorgpanels; - via het web, met eigen rooms voor mantelzorgers; - (digitale) vraagwijzer (U). inzet van middelen, naast reguliere middelen bijv. spotjes op Radio Rijnmond, billboards, voorlichtings-DVD's voor de voorrangsgroepen (U) interactieve webcommunicatie tussen mantelzorgers (U) honorering bijzondere participatie-initiatieven (U) communicatiecampagne om de interactie met mantelzorgers op gang te krijgen aan de hand van bepaalde vormen van publiekvoorlichting en inzet van interactieve media (B)	+ + +/- +
het in contact komen met veel meer mantelzorgers	communicatiecampagne om de interactie met mantelzorgers op gang te krijgen aan de hand van bepaalde vormen van publiekvoorlichting en inzet van interactieve media (B)	+
via de deelgemeenten regelmatig in contact komen met zeker 80% van de zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers	communicatiecampagne om de interactie met mantelzorgers op gang te krijgen aan de hand van bepaalde vormen van publiekvoorlichting en inzet van interactieve media (B)	+/-
5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers bereiken met passend aanbod/ ondersteunen door de steunpunten mantelzorg en hen mantelzorgcontracten aanbieden (2007: 500, 2008: 1500, 2009: 3.000, 2010: 5.000)	mantelzorgovereenkomst met de deelgemeente, om de mantelzorger toegang te geven tot het ondersteuningspakket; steunpunten mantelzorg, voor het bereiken van zwaarbelaste en overbelaste mantelzorgers en voor de indirecte dienstverlening (2007: 500, 2008: 1500, 2009: 3.000, 2010: 5.000)	+
verlichten last 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers (2007: 500, 2008: 1500, 2009: 3.000, 2010: 5.000)	vraagwijzer om in contact te komen met mantelzorgers en voor informatie en advies indicatiestellingorgaan om in contact te komen met mantelzorgers overige informanten en netwerken om in contact te komen met mantelzorgers 1.000 parkeerpassen voor het goeddeels kosteloos parkeren nabij de woning van de naaste. respijtzorg: elk jaar minimaal eenderde van de zwaar- en overbelaste mantelzorgers die bereikt zijn toeleiden naar respijtzorg (2010: 1.750)	+ + + + +

+ = voldoende (U)= Uitvoeringsprogramma (B)= beleidskader
- = onvoldoende

Zoals uit tabel 2-4 blijkt is er in de meeste gevallen een logische samenhang tussen het instrument en het doel waarvoor de gemeente dit inzet. Het is echter bij de meeste instrumenten niet duidelijk in welke mate, hoe vaak of in welke hoeveelheden zij zullen worden ingezet. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of de instrumenten voldoende zijn om de doelen te behalen. Een uitzondering is de inzet van 5.000 mantelzorgovereenkomsten om evenzoveel zwaar- en overbelaste mantelzorgers te ondersteunen. Daarnaast zijn voor deze groep 1.000 parkeerpassen beschikbaar en willen B en W 1.750 mantelzorgers helpen met respijtzorg. Met beide instrumenten kunnen maximaal 2.750 mantelzorgers ontlast worden.

mantelzorgovereenkomst²⁷

In de mantelzorgovereenkomst maakt de deelgemeente met mantelzorgers afspraken over de ondersteuning. Uit het beleidskader blijkt dat dit uit verschillende onderdelen kan bestaan: '(a) een zeer snelle inzet van respijtzorg, (b) het leveren van voorzieningen op het vlak van bijvoorbeeld domotica (elektronische en ICT-voorzieningen) en woningaanpassing, (c) hulpmiddelen voor de dagelijkse verzorging, (d) instructie, cursussen en training voor het verrichten van bepaalde handelingen, waarmee ook de fysieke belasting van de mantelzorger wordt verminderd, (e) boodschappenhulp, (f) aanvullende en ondersteunende kinderopvang, (g) administratieve ondersteuning en (h) de parkeerpas voor het goeddeels kosteloos parkeren nabij de woning van de naaste, (i) lotgenotencontacten, chatboxen voor kringen van mantelzorgers en (j) nazorg voor mantelzorgers van wie de naaste is weggevallen of waarvoor de beroepszorg voortaan hoofdzakelijk wordt ingezet en (k) aansluiting op een e-netwerk voor de directe inzet van vrijwillige thuiszorg.'

respijtzorg

In het beleidskader wordt de volgende uitleg gegeven: 'Onder respijtzorg wordt verstaan de tijdelijke en volledige overname van de zorg van mantelzorger met het doel die mantelzorger vrijaf te geven. Een respijtzorgvoorziening is een organisatorisch verband dat als expliciet doel heeft tijdelijk vrijaf van zorg te bieden aan mantelzorgers door het organiseren van volledige zorgovername.'

Dag van de mantelzorg

Ieder jaar wordt de Dag van de mantelzorg gevierd. In Rotterdam wordt deze dag door de steunpunten mantelzorg georganiseerd. In 2008 heeft de gemeente het initiatief genomen om aanvullend een manifestatie te organiseren. Deze dag werd georganiseerd door de GGD en de steunpunten samen.

2-5 herijking van het beleid

Zoals we in hoofdstuk 1 aangaven, is er in 2008 kritiek gekomen op de wijze waarop de mantelzorgondersteuning is uitgevoerd. In de 'Tussenevaluatie Intensivering Mantelzorgondersteuning 2007-2010' van juni 2009 stellen B en W dat er te weinig oog is geweest voor de uitvoeringsconsequenties van het programma. Ook was er kritiek op de deelgemeenten, die te weinig prioriteit aan de doelstellingen zouden hebben

²⁷ In de herijking wordt de 'ondersteuningsovereenkomst' genoemd. Hierbij worden geen instrumenten genoemd die hieronder vallen. Het gaat ook om het maken van afspraken met mantelzorgers over de oplossing van hun problemen.

gegeven. De Steunpunten mantelzorg zouden niet goed weten waar mantelzorgers behoefte aan hebben. Verschillende instrumenten, de mantelzorgovereenkomst en de parkeerpassen in het bijzonder, werden niet of nauwelijks ingezet. De portefeuillehouders van de deelgemeenten deelden deze conclusie en 'hebben zich opnieuw verbonden aan de stedelijke doelstelling om 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers adequaat te ondersteunen'.²⁸

In het najaar 2009 is in het BOS een herijking van het beleid vastgesteld. Hierin zijn de doelstellingen van het beleid gehandhaafd, maar zijn vooral veranderingen in de implementatie en de uitvoering van het beleid aangekondigd. Hierbij zijn geen nieuwe termijnen voor het behalen van de doelen vastgesteld.

Een voorname wijziging is dat de rol van de steunpunten dient te worden overgenomen door Vraagwijzer en mantelzorgkringen. Het is de bedoeling dat mantelzorgers in eerste instantie bij Vraagwijzer terechtkomen. Daar wordt de cliënt eventueel doorverwezen naar andere organisaties binnen de mantelzorgkringen. Dat zijn netwerken van organisaties die betrokken zijn bij de hulpverlening aan de mantelzorger en die de mantelzorger de eigenlijke ondersteuning bieden. B en W hebben de deelgemeenten tijdelijk geld beschikbaar gesteld om hiervoor kwartiermakers aan te stellen.

In de herijking is ook het uitgangspunt verwoord dat de mantelzorger zelf zijn of haar ondersteuning organiseert. De gemeente en deelgemeente zijn 'verantwoordelijk voor het feit dat de ondersteuningsmogelijkheden breed bekend zijn onder mantelzorgers en zijn aanspreekbaar op het voorzieningenniveau'. Van de mantelzorger wordt verwacht dat deze ook hulp in eigen kring zoekt: een goed gesprek of emotionele ondersteuning met een welzijnsinstelling zou niet tot het door de gemeente ondersteunde hulpverleningsaanbod mogen behoren. De bevindingen van het behoeftenonderzoek 'Wat wil de mantelzorger' zijn niet betrokken bij de herijking.

Verder dienen bij aanvang van een hulpverleningstraject ondersteuningsovereenkomsten met de mantelzorgers te worden afgesloten. Ook zullen actieve mantelzorgers worden ingezet om lotgenoten te ondersteunen. Lotgenotencontact moet dus door mantelzorgers zelf worden georganiseerd. In de herijking worden parkeerpassen niet meer expliciet genoemd.

Het centrale stadsbestuur heeft met de deelgemeenten afgesproken dat zij in 2010 met een deelgemeentelijk plan van aanpak komen. In de loop van 2010 komt er vervolgens een nieuw gemeenschappelijk uitvoeringsprogramma, waarin opnieuw operationele doelen zullen worden gesteld.

²⁸ Brief van B en W aan de raad aan de commissie MVP naar aanleiding van vragen over de tussenevaluatie, 1 juni 2009.

3 kwaliteit stedelijke regie

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag 'is het mantelzorgbeleid adequaat geïmplementeerd' beantwoord voor wat betreft het stedelijk aandeel in de implementatie. Voor het aandeel van de deelgemeenten in de implementatie van het stedelijk beleid wordt deze onderzoeksvraag beantwoord in het hoofdstuk hierna. Voor de beantwoording hanteert de rekenkamer een aantal normen. De normen zijn opgenomen in tabel 3-1, de bijbehorende criteria staan in bijlage 2.

tabel 3-1: normen stedelijke implementatie

procesfase	norm	paragraaf
vooraf	zorg dragen dat de stedelijke doelstellingen worden vertaald in wenselijke doelstellingen per afzonderlijke deelgemeente	3.2
	prikkels inbouwen om deelgemeenten te stimuleren de afgesproken doelstelling te realiseren	
tijdens	faciliteren van contacten tussen stad en deelgemeenten voor het uitwisselen van ervaringen over de voortgang	3.3
	deelgemeenten desgewenst ondersteunen bij het formuleren en implementeren van eigen beleid	
	de ingebouwde prikkels toepassen	
doorlopend	niet treden in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelgemeenten	3.4

Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 heeft het college zichzelf de regierol in het mantelzorgbeleid toebedeeld. De uitvoering van het mantelzorgbeleid ligt bij de deelgemeenten. Met betrekking tot het Wmo-beleid zijn de bevoegdheden op de prestatievelden 1 tot en met 5, waartoe de mantelzorg behoort, namelijk gedelegeerd aan de deelgemeenten. In een wijziging van de lijst van bevoegdheden behorende bij de deelgemeenteverordening is de beperking opgenomen dat de bevoegdheden worden overgedragen 'slechts waar het aanvullend en gebiedsgericht beleid betreft binnen de stedelijk vastgestelde kaders'.²⁹

Uitgaande van de stedelijke regierol is het een taak van de stad (dat wil zeggen, het college en/of gemeenteraad) om te bevorderen dat de deelgemeenten het beleid

²⁹ Wijziging lijst van bevoegdheden behorende bij de Deelgemeenteverordening 2002, 06bsd12852, blz. 5. Wat betreft mantelzorg is er met de nieuwe deelgemeenteverordening niets aan de formele verhoudingen tussen deelgemeenten en stad veranderd.

zodanig uitvoeren dat de stedelijke doelstellingen worden gerealiseerd. De normen die de rekenkamer hanteert voor de implementatie van het mantelzorgbeleid hebben betrekking op wat verwacht mag worden van de regievoering door het college. Ze zijn ontleend aan professionele kennis en inzichten over bestuurlijke regie, aan hetgeen het college zelf heeft aangegeven over de regierol, aan wat het uitvoeringsprogramma hierover vermeldt en aan hetgeen in de deelgemeenteverordening is geregeld over de verhouding tussen stad en deelgemeenten in het algemeen en in het bijzonder met betrekking tot bevoegdheden op grond van de Wmo. Het mantelzorgbeleid maakt immers deel uit van het Wmo-beleid.

De regierol stelt eisen aan het handelen van het college in verschillende fasen van de implementatie. Die eisen zijn niet voor alle fasen hetzelfde. Met andere woorden, in de fase voordat de deelgemeenten aan de slag gaan met de stedelijke doelstellingen worden andere dingen van het college verwacht dan tijdens de implementatie in de deelgemeenten.

In de eerste kolom van tabel 3-1 zijn de gehanteerde normen onderverdeeld aan de hand van de fase van de implementatie waarop zij betrekking hebben. De onderverdeling betreft normen die achtereenvolgens betrekking hebben op de fase *voorafgaand* aan de start van de deelgemeentelijke implementatie, normen die *tijdens* de deelgemeentelijke implementatie en uitvoering van toepassing zijn en een norm die *doorlopend* (dus in alle fasen van de implementatie) door het college moet worden nageleefd.

In de volgende paragrafen worden de normen in volgorde van die onderverdeling afzonderlijk toegelicht en getoetst.

3-2 vooraf

3-2-1 vertaling naar doelstellingen per deelgemeente

Het college heeft onvoldoende zorg gedragen dat de stedelijke doelstellingen worden vertaald in wenselijke doelstellingen per afzonderlijke deelgemeente.

Uitgaande van de stedelijke regierol in het mantelzorgbeleid hanteert de rekenkamer de norm dat het college zorg draagt dat de stedelijke doelstellingen worden vertaald in wenselijke doelstellingen per afzonderlijke deelgemeente.

In hoofdstuk 2 is het onderzoek afgebakend tot vijf doelstellingen van het stedelijk beleid die dienen te leiden tot het bereiken van de centrale doelstelling om de overbelasting van mantelzorgers te verminderen.

1. Binnen drie jaar is iedere Rotterdammer bekend met het begrip mantelzorg en het ondersteuningsaanbod.
2. Het in contact komen met veel meer mantelzorgers.
3. Via de deelgemeenten in contact komen met zeker 80% van de zwaar- en overbelaste mantelzorgers.
4. 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers bereiken met een passend aanbod
5. Het verlichten van de last van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers

Zoals gezegd zijn de deelgemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleidskader. Zij moeten gezamenlijk de stedelijke doelstellingen realiseren. Om dit te kunnen is van belang dat elke deelgemeente weet welke bijdrage van haar wordt verwacht. Het gaat daarbij om een zodanige vertaling dat specifiek, meetbaar en tijdgebonden wordt gemaakt welke bijdrage elke afzonderlijke deelgemeente levert aan het realiseren van de stedelijke doelstellingen. Uiteindelijk zou de som van alle bijdragen moeten optellen tot de stedelijke doelstelling.

Met betrekking tot de eerste doelstelling spreekt dit vanzelf. Als iedere Rotterdammer binnen drie jaar op de hoogte moet zijn met het begrip mantelzorg, betekent dit logischerwijs dat in iedere deelgemeente alle inwoners op de hoogte dienen te zijn. Voor de overige vier doelstellingen ligt dit anders. Hiervoor moet voor elke deelgemeente afzonderlijk worden vastgesteld welk aantal in die deelgemeenten moet worden gerealiseerd.

Wat betreft de tweede doelstelling is op stedelijk niveau geen actie ondernomen om duidelijkheid te krijgen over het aantal mantelzorgers waar elke afzonderlijke deelgemeente mee in contact moet komen.

Voor de derde doelstelling is het nodig te weten hoeveel zwaar- en overbelaste mantelzorgers er in elke afzonderlijke deelgemeente zijn. Op stedelijk niveau is geen actie ondernomen om duidelijkheid te krijgen over dit aantal.

Met betrekking tot de vierde en de vijfde doelstelling heeft het college geen actie ondernomen om te zorgen dat het in die doelstellingen genoemde aantal van 5000 wordt vertaald in een te bereiken aantal zwaar- en overbelaste mantelzorgers per deelgemeente. In bestuurlijk overleg met de deelgemeenten is een vertaling naar concrete aantallen niet aan de orde geweest en hierover zijn op bestuurlijk niveau ook geen afspraken gemaakt. Ook ambtelijk is vanuit de stad geen initiatief gekomen om zorg te dragen voor een vertaling naar aantallen per deelgemeente. Wel heeft de GGD uiteindelijk in september 2008, naar aanleiding van een ambtelijk verzoek in een overleg met de deelgemeenten, een tabel opgesteld met een verdeling van het aantal van 5000 in een te bereiken aantal zwaar- en overbelaste per deelgemeente.³⁰ De tabel is ambtelijk per email verstuurd aan alle deelgemeenten. Deze aantallen zijn echter niet als targets geformuleerd waarop de desbetreffende deelgemeentebestuurders zich laten aanspreken.

3-2-2 inbouwen van prikkels

Het college heeft prikkels ingebouwd om te bevorderen dat de deelgemeenten de stedelijke doelstellingen realiseren. Die prikkels betreffen een halfjaarlijkse verantwoording door de deelgemeenten over de resultaten en het instellen van een ambtelijke taakgroep om de voortgang te bewaken.

De rekenkamer hanteert als norm dat het college, als regisseur, in het beleid prikkels inbouwt om deelgemeenten te stimuleren dat zij de stedelijke doelstellingen realiseren. Een regisseur kan hiervoor verschillende middelen gebruiken. Deze

³⁰ Ambtelijke notitie van de GGD-Rijnmond, per email verzonden aan ambtenaren van de deelgemeenten op donderdag 18 september 2008, naar aanleiding van een suggestie gedaan in een expertmeeting over mantelzorg op 16 september 2008.

middelen of prikkels worden wel aangeduid als ‘de wortel, de preek en de stok’.³¹ Bij de wortel gaat het om (financiële) beloningen, bij de preek om communicatieve instrumenten zoals argumenteren en informeren en bij de stok moet gedacht worden aan sancties en handhaving. Die sancties kunnen juridisch van aard zijn, maar ook maatregelen in de sfeer van “name, shame en blame”, zoals het bekendheid geven aan goede of juist slechte prestaties.

De norm vereist niet welke prikkels het college moet inbouwen om de deelgemeenten te stimuleren, maar wel dát het college prikkels inbouwt. In het geval van mantelzorg zou de stad op verschillende manieren de wortel, preek en stok kunnen toepassen. Bijvoorbeeld door het maken van afspraken over het bewaken van de voortgang, door aan te kondigen dat de resultaten van de afzonderlijke deelgemeenten bekend gemaakt zullen worden of door het koppelen van een (financiële) beloning of sanctie aan de mate waarin deelgemeenten de afgesproken doelstellingen realiseren. Het betreft hier voorbeelden. Het zijn niet op voorhand de juiste prikkels. Dat moet onder meer blijken uit hun effectiviteit.

In het uitvoeringsprogramma zijn twee prikkels ingebouwd. Ten eerste bevat het uitvoeringsprogramma de afspraak met de deelgemeenten om halfjaarlijks verantwoording af te leggen over de behaalde resultaten, zoals het aantal mantelzorgers dat bereikt en ondersteund is. De GGD heeft in het uitvoeringsprogramma de taak gekregen om de resultaten van de deelgemeenten te monitoren. Ten tweede is een taakgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de GGD, SoZaWe en deelgemeenten. Die taakgroep heeft volgens het uitvoeringsprogramma onder meer de taak om de voortgang in de implementatie te bewaken. In beide gevallen kan de stad de preek toepassen.

Het college heeft aan de resultaten van de deelgemeenten geen wortel of stok in de vorm van (financiële) beloningen of sancties gekoppeld. De gemeente heeft wel middelen beschikbaar gesteld aan deelgemeenten voor de uitvoering van het mantelzorgbeleid. Deze middelen zijn via het deelgemeentefonds naar de deelgemeenten overgegaan. Op deze middelen geldt echter geen kortingsregime.

3-3 tijdens implementatie en uitvoering

3-3-1 faciliteren van contacten tussen stad en deelgemeenten

Het college faciliteert de contacten tussen stad en deelgemeenten over de voortgang van het beleid door middel van het organiseren van het BOS. De GGD faciliteert het ambtelijk overleg.

De rekenkamer hanteert als norm dat het college vanuit zijn regierol contacten tussen stad en deelgemeenten faciliteert om ervaringen over de voortgang uit te wisselen. Van belang is namelijk dat het college als regisseur de mogelijkheid biedt dat stad en deelgemeenten ervaringen over de voortgang met elkaar uitwisselen, bijvoorbeeld om mogelijke knelpunten bij de uitvoering te signaleren en te bespreken hoe deze kunnen worden weggenomen. Op bestuurlijk niveau is het BOS een mogelijk platform voor die uitwisseling. In dit overleg zitten de desbetreffende portefeuillehouders van de dagelijkse besturen van de deelgemeenten en onder anderen de wethouder

³¹ A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red), ‘Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap’, Kluwer, Alphen a/d Rijn, 2008.

Maatschappelijke Dienstverlening. Voor uitwisseling op ambtelijk niveau is, zoals hierboven al beschreven, in het uitvoeringsprogramma de afspraak opgenomen om een ambtelijke taakgroep in te stellen waarin stad en deelgemeenten participeren.

Het BOS is na vaststelling van het uitvoeringsprogramma in 2008 en 2009 in totaal dertien keer bijeen gekomen. In twee van die bijeenkomsten is gesproken over de voortgang van het mantelzorgbeleid. De GGD heeft op ambtelijk niveau de contacten tussen stad en deelgemeenten gefaciliteerd. Aanvankelijk vond het ambtelijk overleg na januari 2008 plaats in bovengenoemde taakgroep, die in 2008 zes keer bijeen is geweest. Aan de taakgroep namen slechts drie deelgemeenten deel.³² In de loop van 2008 is een ander ambtelijk overleg tussen stad en deelgemeenten gevormd, het casuïstiekoverleg. Dit is in 2009 acht à negen keer bij elkaar geweest. Het ambtelijk overleg over mantelzorg vindt sinds de start van het casuïstiekoverleg daar plaats en niet meer in de taakgroep. Aan het casuïstiekoverleg nemen volgens de GGD bijna alle deelgemeenten frequent deel.

3-3-2 deelgemeenten desgewenst ondersteunen

Geen van de onderzochte deelgemeenten heeft bij de GGD ondersteuning gevraagd bij het formuleren van eigen mantelzorgbeleid. De GGD heeft die ondersteuning geboden. Het college heeft geen actie ondernomen om door deelgemeenten gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van het mantelzorgbeleid – verdeling van bevoegdheden, uitvoerbaarheid van de mantelzorgovereenkomst en eenduidigheid van registratie en definities – weg te nemen.

De rekenkamer hanteert als norm dat de gemeente desgewenst deelgemeenten ondersteunt bij het voeren van eigen beleid. Het uitvoeringsprogramma vermeldt namelijk dat de gemeente elke deelgemeente zal ondersteunen met mantelzorgexpertise, zodanig dat deelgemeenten uiterlijk in 2010 eigen beleid voeren.

Ondersteunen kan op verschillende manieren en in verschillende fasen, bijvoorbeeld in de vorm van het beantwoorden van vragen waar deelgemeenten tegenaan lopen bij het opstellen van het beleid, het beschikbaar stellen van middelen aan deelgemeenten voor de implementatie, het desgevraagd ontwikkelen van beleidsinstrumenten voor de deelgemeenten of het wegnemen van knelpunten die deelgemeenten signaleren bij de implementatie.

Zoals in hoofdstuk 4 zal worden toegelicht hebben alle vier onderzochte deelgemeenten beleid geformuleerd, ofwel in een nota over mantelzorgbeleid ofwel als onderdeel van de deelgemeentelijke begroting. Geen van de onderzochte deelgemeenten heeft bij de GGD ondersteuning gevraagd bij het formuleren van eigen mantelzorgbeleid. Wel heeft de deelgemeente Prins Alexander de formulering van het eigen beleid afgestemd met de GGD om te voorkomen dat het eigen beleid strijdig zou zijn met het stedelijk beleid.³³

De deelgemeenten hebben in de periode na vaststelling van het uitvoeringsprogramma verschillende knelpunten bij de uitvoering onder de aandacht van de wethouder gebracht. Een van de knelpunten is onduidelijkheid over de verdeling van bevoegdheden tussen stad en deelgemeenten bij de prestatievelden 1

³² IJsselmonde, Prins Alexander en Kralingen-Crooswijk.

³³ Interview beleidsmedewerker deelgemeente Prins Alexander, 3 september 2009.

tot en met 5 van de Wmo. De deelgemeenten hebben dit in 2006 in het BOS aangegeven. Hetzelfde punt is in 2008 opnieuw in het BOS aan de orde geweest.³⁴ De wethouder had klaarblijkelijk geen of te weinig actie ondernomen om die onduidelijkheid weg te nemen.

Verschillende deelgemeenten en steunpunten hebben de rekenkamer aangegeven dat de mantelzorgovereenkomst niet uitvoerbaar is. Onder meer omdat mantelzorgers niets voelen voor zo'n overeenkomst en omdat er afspraken moeten worden gemaakt over zaken die niet tot de bevoegdheid van de deelgemeente en/of het steunpunt behoren. Dit punt is in het BOS van 25 mei 2009 en 29 september 2009 aan de orde geweest. De wethouder erkent dit probleem niet. Zij vraagt zich af of de steunpunten wel goed genoeg zijn geïnstrueerd en meent dat de vraagwijzerconsulenten beter gebruik moeten maken van de expertise binnen de diensten. Ook is zij van oordeel dat deelgemeenten 'zelf verbindingen moeten leggen met bijvoorbeeld Stadstoezicht voor de parkeerpassen'. Bovendien was het idee dat 'er met een mantelzorgovereenkomst een arrangement aan de mantelzorger kon worden geboden waar alle gemaakte afspraken in staan, ongeacht of deze onder bevoegdheid van de stad of deelgemeente vallen.'³⁵

Ten slotte hebben deelgemeenten in het BOS aangegeven dat de werkwijze van de verschillende steunpunten nogal verschilt.³⁶ Deze verschillen zijn van belang omdat zij kunnen leiden tot onduidelijkheid over de registratie van de hulpverlening en de effecten daarvan voor de cliënt. Daarbij gaat het onder meer om vragen als wat moet worden verstaan onder ondersteuning en overbelasting. Ook de portefeuillehouder van Delfshaven heeft in een bestuurlijk overleg met de wethouder gewezen op problemen met de registratie, ingegeven door onduidelijkheid over de definitie van overbelasting en van ondersteuning.³⁷ Deze onduidelijkheden zijn tot op heden nog niet weggenomen. De GGD heeft in interviews met de rekenkamer bevestigd dat de wijze van registratie van de deelgemeenten niet eenduidig is. De GGD heeft ter zake nog geen actie ondernomen, omdat met de integratie in Vraagwijzer een eenduidige registratie gerealiseerd zal worden.³⁸

3-3-3 prikkels toepassen

De in het beleid ingebouwde prikkels om de deelgemeenten te bewegen de gewenste resultaten te boeken op het gebied van mantelzorgondersteuning (namelijk door middel van rapportages van de afzonderlijke deelgemeenten die vervolgens besproken worden) zijn onvoldoende toegepast.

De rekenkamer hanteert als norm dat de ingebouwde prikkels worden toegepast. Zoals hierboven al vermeld zijn in het uitvoeringsprogramma twee prikkels ingebouwd om de deelgemeenten te stimuleren de doelstellingen te realiseren. Ten eerste de afspraak met de deelgemeenten om halfjaarlijks verantwoording en rekenschap af te leggen over de behaalde resultaten en ten tweede de ambtelijke taakgroep om de voortgang te bewaken.

³⁴ Notulen van het BOS van 14 december 2006 en 31 oktober 2008.

³⁵ Interview wethouder Kriens, 10 februari 2010.

³⁶ Notulen van het BOS van 31 oktober 2008.

³⁷ Interview portefeuillehouder deelgemeente Delfshaven, 22 september 2009.

³⁸ Interview directeur GGD, 8 februari 2010.

Op bestuurlijk niveau heeft een eerste verantwoording plaatsgevonden in het BOS van 31 oktober 2008. In die bijeenkomst is de rapportage van de steunpunten over 2007 besproken. De wethouder heeft in die bijeenkomst de deelgemeenten aangesproken op het achterblijven van de resultaten van de deelgemeenten gezamenlijk. Zij sprak geen afzonderlijke deelgemeenten aan op het door hen bereikte resultaat. Een tweede verantwoording heeft plaatsgevonden in de vorm van de tussenevaluatie van het mantelzorgbeleid. Deze tussenevaluatie is op 25 mei 2009 in het BOS besproken. Zij bevat gegevens over het totaal aantal bereikte zwaar- en overbelaste mantelzorgers, maar niet over het aantal zwaar- en overbelast mantelzorgers per afzonderlijke deelgemeente, noch over het aantal mantelzorgers waarvan de last verlicht is. De stad heeft de deelgemeenten dus niet afzonderlijk over hun prestaties verantwoording laten afleggen, waardoor eventuele “good” en “bad practices” onbelicht blijven.

De GGD ontvangt de gegevens niet van de deelgemeenten, maar rechtstreeks van de steunpunten.³⁹ De steunpunten meten en registreren het aantal cliënten waar zij contract mee hebben gehad, maar niet of cliënten ná ondersteuning minder zwaar belast zijn. De GGD stelt op basis van de aangeleverde gegevens ieder jaar een rapportage op over de resultaten van de steunpunten. De rapportage over 2007 is in 2008 besproken in de ambtelijke taakgroep. Zoals hierboven al vermeld namen aan de taakgroep slechts drie deelgemeenten deel. In 2009 is de rapportage over 2008 besproken in het casuïstiekoverleg. Op dat moment waren in dat overleg volgens de GGD negen deelgemeenten vertegenwoordigd. Van het overleg worden geen verslagen gemaakt. Daarom is niet te vast te stellen of de GGD gebruik heeft gemaakt van de rapportages om deelgemeenten aan te spreken op hun prestaties.

3-4 niet treden in wat van de deelgemeenten is

3-4-1 algemeen

De stad is bij de aansturing van het beleid en bij de beoogde inzet van instrumenten verschillende malen getreden in de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelgemeenten: met het opstellen van een uitvoeringsprogramma, bij het verdelen van middelen, met het eisen van deelgemeentelijke plannen van aanpak en met het voorschrijven van in te zetten instrumenten.

De rekenkamer hanteert de norm dat de stad (dat wil zeggen, het college en de raad) niet treedt in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelgemeenten. Deze norm vereist dat het college bepaalde handelingen achterwege laat, terwijl de vorige normen juist bepaalde handelingen voorschrijven.

Zoals we eerder aangaven vormt het beleidskader voor de ondersteuning van mantelzorgers het stedelijk kader. Aan deelgemeenten is de bevoegdheid gedelegeerd tot het voeren van aanvullend mantelzorgbeleid binnen het beleidskader. Dit betekent niet dat het college na vaststelling van de kaders niets meer moet doen. Bepaalde handelingen mogen, zoals in de vorige paragrafen is beschreven, in het kader van de stedelijke regierol juist van het college verwacht worden, zoals het desgewenst ondersteunen van deelgemeenten bij het voeren van hun beleid. Bemoeienis van de stad als regisseur met de deelgemeentelijke uitvoering kan soms evidente voordelen

³⁹ Ambtelijke informatie van de GGD, email van 28 januari 2010.

hebben voor zowel stad als deelgemeenten. Zo kan het bijvoorbeeld uit oogpunt van efficiëntie wenselijk zijn dat de stad onderdelen van de uitvoering op zich neemt. Verder kan het bijvoorbeeld wenselijk zijn dat de stad uit oogpunt van vergelijkbaarheid van resultaten initiatieven neemt om eenduidigheid van de registratie en verantwoording van de uitvoering in de deelgemeenten te bewerkstelligen. Aangezien de deelgemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering is stedelijke bemoeienis met de uitvoering alleen geoorloofd als deelgemeenten hiermee instemmen. De activiteiten van de stad mogen niet aan de deelgemeenten worden opgelegd of opgedrongen. Er moet bij de deelgemeenten reëel bestuurlijk draagvlak zijn, alsook een zeker gevoel van gezamenlijkheid.

Tabel 3-2 geeft weer in welke mate het handelen van de stad voldoet aan de norm en bijbehorende criteria. In de eerste kolom zijn de handelingen in twee categorieën onderverdeeld. De eerste categorie betreft handelingen die betrekking hebben op de aansturing van het gehele mantelzorgbeleid, de tweede categorie bevat handelingen die betrekking hebben op de inzet van afzonderlijke beleidsinstrumenten. In de volgende subparagrafen worden de handelingen in volgorde van die categorieën afzonderlijk toegelicht en getoetst.

tabel 3-2: mate waarin het handelen van de stad buiten taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden deelgemeenten blijft

soort handeling	handelen van stad	stad blijft buiten taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden deelgemeenten
aansturing van het gehele beleid (3-4-2)	opstellen uitvoeringsprogramma	–
	verdelen van middelen	–
	opstellen herijking	+
	deelgemeentelijke plannen van aanpak	–
inzet van beleidsinstrumenten (3-4-3)	ontwikkelen mantelzorgovereenkomst	+
	afpraak over gebruik mantelzorgovereenkomst door deelgemeenten	–
	inventarisatie van aanbod en gebruik van respijtzorg	+
	overleg met zorgverzekeraars over aanpassen aanbod respijtzorg	+
	Stadstoezicht verstrekt parkeerpassen aan mantelzorgers	–
	opstellen communicatieplan en uitvoering communicatieactiviteiten	+
	organiseren Dag van de mantelzorg	+

+ = de stad blijft buiten de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelgemeenten

– = de stad treedt ten onrechte in de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelgemeenten

Uit tabel 3-2 komt naar voren dat vijf handelingen van de stad een min scoren op de norm. Met die handelingen is de bemoeienis van de stad te ver gegaan, in die zin dat

er ofwel voor dat handelen onvoldoende bestuurlijk draagvlak bij de deelgemeente was, ofwel dat de stad buiten zijn regierol trad. In paragraaf 3-4-2 en paragraaf 3-4-3 worden de scores uit de tabel toegelicht.

3-4-2 aansturing van het gehele beleid

Als het gaat om de aansturing van het beleid treedt de stad ver in de bevoegdheden van de deelgemeenten, zoals met het vaststellen van het uitvoeringsprogramma door de raad. Ondanks bezwaren van deelgemeenten ten aanzien van de reactietermijn en inhoudelijke onderdelen, hebben zij zich eraan gecommitteerd. Middelen die de stad voor de uitvoering van de mantelzorgondersteuning ter beschikking heeft of krijgt, worden deels aan de deelgemeenten overgedragen, maar wel geoormerkt. De stad heeft de deelgemeenten wel actief betrokken bij de herijking. Ondanks dat de herijking bestuurlijk nog niet is geaccordeerd, moeten deelgemeenten al wel een plan van aanpak maken.

uitvoeringsprogramma

In het beleidskader is aangegeven dat de deelgemeenten samen met het college een programma opstellen voor de ondersteuning van mantelzorgers. Het uitvoeringsprogramma is op 28 januari 2008 in het BOS geweest. Tijdens deze behandeling zijn door de deelgemeenten bij verschillende onderdelen van het uitvoeringsprogramma vraagtekens geplaatst. De wethouder gaf daarop aan dat het uitvoeringsprogramma inmiddels in de gemeenteraad is vastgesteld. Vervolgens stemden de deelgemeenten uiteindelijk met programma in.

De rekenkamer heeft de portefeuillehouders van de onderzochte deelgemeenten gevraagd waarom zij, ondanks hun bezwaren, toch met het uitvoeringsprogramma hebben ingestemd. De antwoorden zijn uiteenlopend. Zo stelt de portefeuillehouder in Delfshaven dat je 'als bestuurder moeilijk tegen de interventies kan zijn die erin staan'.⁴⁰ De portefeuillehouder van de deelgemeente Kralingen-Crooswijk beklaagt zich over de zeer korte termijn waarop de deelgemeenten op het voorstel van de stad moesten reageren, waardoor er geen tijd meer was om binnen de deelgemeente draagvlak te creëren, maar er wel een beslissing moest komen. Het uitvoeringsprogramma werd door de wethouder eenvoudig opgedrongen.⁴¹ De voorzitter van de deelgemeente Prins Alexander stelt dat er altijd wel iets is waar je het als deelgemeente niet mee eens bent en dat dit nogal per deelgemeente verschilt.⁴² Dit gebrek aan eenheid tussen deelgemeenten is ook door de portefeuillehouder in de deelgemeente Feijenoord genoemd.⁴³

verdelen van middelen

Het college heeft in het beleidskader voor de intensivering van de mantelzorgondersteuning in de periode 2007-2010 jaarlijks € 659.000,- beschikbaar gesteld. Van dit bedrag is de helft aan de deelgemeenten beschikbaar gesteld voor uitbreiding van de formatie van de steunpunten. De andere helft is in stedelijk beheer gebleven voor stedelijke onderdelen van het uitvoeringsprogramma (parkeerpassen, ontwikkelen mantelzorgovereenkomst, communicatie). Het betreft hier instrumenten

⁴⁰ Interview portefeuillehouder deelgemeente Delfshaven, 22 september 2009.

⁴¹ Interview portefeuillehouder deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2 februari 2010.

⁴² Interview portefeuillehouder deelgemeente Prins Alexander, 1 februari 2010.

⁴³ Interview portefeuillehouder deelgemeente Feijenoord, 5 februari 2010.

waarvoor bij deelgemeenten weinig draagvlak is (zie 3-4-3). De desbetreffende middelen hadden ook aan de deelgemeenten kunnen worden overgedragen.

In 2008 is eenmalig € 1,5 miljoen 2008 extra vanuit het rijk aan Rotterdam beschikbaar gesteld voor de ondersteuning van mantelzorgers. Deze middelen zijn in eerste instantie geheel in stedelijk beheer gehouden. Meer dan helft is in 2008 besteed aan de door de GGD georganiseerde Dag van de mantelzorg. Een bedrag van € 720.000,- bleef over en zal in het kader van de herijking worden gebruikt om de deelgemeenten in staat te stellen een kwartiermaker voor de opzet van mantelzorgkringen aan te stellen. De deelgemeenten zijn dus niet vrij zelf te bepalen waaraan zij de € 720.000 besteden.

herijking

Naar aanleiding van de bespreking van de tussenevaluatie in het BOS kreeg een ambtelijke werkgroep bestaande uit beleidsmedewerkers van deelgemeenten, GGD en de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) de opdracht te zoeken naar verbeterpunten en oplossingen voor de geconstateerde knelpunten. Aan de werkgroep namen elf deelgemeenten deel. Op basis van de inbreng vanuit de werkgroep, stelde de GGD een notitie op.

Deze notitie werd op 28 september 2009 in het BOS besproken. Namens de Vereniging Rotterdamse Deelgemeenten (VRD) stelt de portefeuillehouder van de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek dat de VRD op hoofdlijnen positief is over het voorstel. De wethouder vraagt vervolgens of de herijking kan worden vastgesteld. Hierop komt er vanuit enkele deelgemeenten kritiek op het voorstel, waaronder de voorgeschreven ondersteuningsovereenkomst. Er wordt besloten dat de ambtelijke werkgroep gaat kijken hoe aan de bezwaren tegemoet kan worden gekomen en dat 'het onderwerp daarna weer geagendeerd zal worden voor het BOS'. De rekenkamer stelt vast dat de wethouder de deelgemeenten actief betreft bij het opstellen van de herijking.

Ondanks dat in het BOS naast bezwaren op onderdelen, ook positieve geluiden over de herijking zijn geuit – en de deelgemeenten op zijn minst eraan gecommitteerd lijken – is tegenover de rekenkamer belangrijke kritiek op enkele centrale onderdelen van de herijking geuit. Zo wordt van de mantelzorgkringen weinig effectiviteit verwacht en wordt de ondersteuningsovereenkomst gehekel.⁴⁴ Ook zou de herijking 'geen echte verandering' zijn⁴⁵ en 'wordt ook nu van alle deelgemeenten verwacht dat zij de door de GGD uitgedachte instrumenten inzetten'.⁴⁶

deelgemeentelijke plannen van aanpak

Het BOS is geen overlegorgaan waarin formeel bindende besluitvorming plaatsvindt. Dat betekent dat in het orgaan weliswaar overeenstemming kan worden bereikt over bepaalde zaken of afspraken kunnen worden gemaakt, maar over zaken die formeel aan andere organen zijn toebedeeld kan strikt genomen niets worden vastgesteld. In het geval van mantelzorg betekent dit dat uitvoeringsprogramma's en herijkingen daarvan door de deelgemeentebesturen moeten worden vastgesteld en niet in het BOS formeel kunnen worden afgedaan.

⁴⁴ Interview portefeuillehouder deelgemeente Prins Alexander, 1 februari 2010.

⁴⁵ Interview portefeuillehouder deelgemeente Delfshaven, 22 september 2009.

⁴⁶ Interview portefeuillehouder deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2 februari 2010.

In het onderhavige geval is er op grote lijnen overeenstemming tussen stad en deelgemeenten, waardoor formele vaststelling in alle deelgemeenten overbodig lijkt. Uit het BOS-verslag van 29 september 2009 blijkt echter dat deze 'vaststelling' is aangehouden totdat aan bepaalde bezwaren van deelgemeenten is tegemoetgekomen. Gelet op de formele status van het BOS en het besluit in het BOS-verslag, concludeert de rekenkamer dat de herijkingsnotitie nog niet op bestuurlijk niveau is geaccordeerd. Niettemin heeft de stad de deelgemeenten opgedragen begin 2010 een plan van aanpak op te stellen waarin de herijking voor de eigen deelgemeente is uitgewerkt.

3-4-3 inzet van beleidsinstrumenten

De stad is met het voorschrijven van het gebruik van 5.000 mantelzorgovereenkomsten en 1.000 parkeerpassen getreden in de bevoegdheden van de deelgemeente. Dat geldt niet voor communicatiecampagnes, de Dag van de mantelzorg en activiteiten rondom respijtzorg.

ontwikkelen mantelzorgovereenkomst

In het uitvoeringsprogramma is vastgelegd dat de GGD de mantelzorgovereenkomst ontwikkelt. De GGD heeft dit in 2007 gedaan en de overeenkomst beschikbaar gesteld voor de deelgemeenten. Het ontwikkelen van een instrument treedt, zolang het gebruik ervan niet wordt voorgeschreven, niet in de bevoegdheid van de deelgemeenten.

afpraak gebruik mantelzorgovereenkomst

Bij de vaststelling van het mantelzorgbeleid is het doel geformuleerd om 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers te ondersteunen. Deze ondersteuning moest door middel van een mantelzorgovereenkomst geboden worden. Hiermee legt de stad het gebruik van het instrument op. Uit verschillende BOS-verslagen en gesprekken met deelgemeenten blijkt dat het verplichte gebruik van de mantelzorgovereenkomst niet gedragen wordt. De portefeuillehouders geven aan dat dit meerdere malen in het BOS aan de orde is gesteld door de deelgemeenten, onder meer bij de tussenevaluatie en de herijking. Dat de mantelzorgovereenkomst toch in het beleid is opgenomen, is volgens de portefeuillehouders vooral gelegen in de rol van de wethouder die knopen doorhakt als de deelgemeenten in het BOS zich niet eensluitend opstellen.

inventariseren en aanpassen aanbod respijtzorg

Een andere afspraak uit het uitvoeringsprogramma is dat de GGD een inventarisatie maakt van het aanbod en gebruik van de niet-beroepsmatige en professionele respijtzorg. De tussenevaluatie vermeldt dat de GGD in 2007 het gehele ondersteuningsaanbod voor mantelzorgers in kaart heeft gebracht, waaronder ook het aanbod aan respijtzorg.⁴⁷ De inventarisatie van het gebruik van respijtzorg heeft de GGD niet zelf uitgevoerd. De GGD verwijst hiervoor in de tussenevaluatie naar een inventarisatie door de provincie Zuid-Holland in 2007. De inventarisaties kunnen worden beschouwd als het verzamelen van voor het mantelzorgbeleid relevante informatie, waarmee deelgemeenten hun voordeel kunnen doen.

overleg met de zorgverzekeraars over een regeling van professionele respijtzorg

In het uitvoeringsprogramma is de afspraak opgenomen dat de GGD respijtzorg organiseert en actief aanbiedt. De tussenevaluatie vermeldt dat de GGD met enige

⁴⁷ Zie hiervoor het GGD-rapport, 'Mantelzorg, onmisbare zorg, daar moeten we zuinig op zijn! Mantelzorg in Rotterdam: een inventarisatie van het ondersteuningsaanbod', juni 2007.

regelmaat besprekingen heeft met zorgverzekeraar Achmea, onder andere over het aanbod aan professionele respijtzorg. Het aanbieden van respijtzorg vormt onderdeel van de uitvoering van het mantelzorgbeleid en is daarmee een bevoegdheid van de deelgemeenten. Uit oogpunt van efficiëntie kan het echter zinvol zijn dat de deelgemeenten niet ieder afzonderlijk met de zorgverzekeraars overleggen over het aanbod, maar dit gezamenlijk oppakken. Ook is denkbaar dat de deelgemeenten aan de GGD vragen voor hen het overleg te voeren met de zorgverzekeraars. De afspraak in het uitvoeringsprogramma om te overleggen met de zorgverzekeraars is een initiatief van de GGD. De deelgemeenten hebben hiertegen geen bewaren naar voren gebracht.

parkeerpas

In het uitvoeringsprogramma is de afspraak opgenomen dat Stadstoezicht 1.000 parkeerpassen verstrekt aan mantelzorgers. De pas is in het uitvoeringsprogramma opgenomen naar aanleiding van een motie van de raad.⁴⁸ Daarmee neemt de stad een uitvoeringstaak op zich. De parkeerpas voor mantelzorgers is echter geen wens van de deelgemeenten. Twee van de geïnterviewde portefeuillehouders geven aan dat de parkeerpas als onderdeel van de mantelzorgovereenkomst niet goed uitvoerbaar is. De portefeuillehouder van Feijenoord geeft aan dat dit in het BOS meerdere malen aan de orde is geweest.⁴⁹ Uit interviews met beleidsmedewerkers van de deelgemeenten komt naar voren dat deelgemeenten niet bevoegd zijn om de parkeerpas te verstrekken.

communicatieplan en communicatieactiviteiten

In het uitvoeringsprogramma is de afspraak opgenomen dat de GGD een integraal communicatieplan ontwikkelt met daarin aandacht voor het vaststellen van 'vindplaatsen' van alle groepen mantelzorgers, het ontwikkelen van een welkomstpakket voor mantelzorgers, het intensiveren van contacten met mantelzorgers en professionals, inzet van media, webcommunicatie en honorering van bijzondere participatie-initiatieven. De uitvoering van de activiteiten uit het communicatieplan wordt deels toegewezen aan de GGD (bijvoorbeeld het realiseren van radiospotjes) en deels aan de deelgemeenten (informatie over de dienstverlening van de steunpunten).

Het opstellen van een communicatieplan en het uitvoeren van communicatieactiviteiten door de GGD is een vorm van ondersteuning aan de deelgemeenten. Met uitzondering van de portefeuillehouder van de deelgemeente Kralingen-Crooswijk heeft de rekenkamer geen aanwijzingen gevonden dat deelgemeenten de stedelijke betrokkenheid bij de communicatie als onjuist of bezwaarlijk bestempelen.⁵⁰ Ook is het communicatieplan opgesteld in overleg met communicatieadviseurs van de deelgemeenten.

dag van de mantelzorg

De tussenevaluatie bevat een bijlage waarin de activiteiten worden beschreven rondom de organisatie van de Dag van de mantelzorg in 2008 en de in dat kader gehouden tassenactie waarbij 6.614 tassen zijn uitgedeeld met informatie en

⁴⁸ Van Tijn e.a., 'Motie parkeervergunning mantelzorg' (2006/2232).

⁴⁹ Interview portefeuillehouder deelgemeenten Feijenoord, 5 februari 2010.

⁵⁰ De portefeuillehouder liet in een interview op 2 februari 2010 weten het 'principeer onjuist te vinden om op centraal niveau te beslissen de communicatiecampagne centraal te ontwikkelen en uit te voeren.'

presentjes voor mantelzorgers. De tas bevatte onder meer een uitnodiging voor de manifestatie die de GGD in het kader van de Dag van de mantelzorg dat jaar op 10 november heeft georganiseerd in Ahoy.

Het organiseren van de Dag van de mantelzorg is een vorm van ondersteuning aan de deelgemeenten. Aanvullend op de stedelijke dag hebben de deelgemeenten een eigen Dag van de mantelzorg gehouden.

instrumenten en eisen na de herijking

Zoals we aangaven moeten de deelgemeenten begin 2010 een plan van aanpak opstellen waarin zij de herijking verwerken. Deze deelgemeentelijke plannen zijn volgens de GGD bedoeld voor het overgangsjaar 2010.⁵¹ In de tweede helft van 2010 wordt een nieuw uitvoeringsprogramma geschreven op basis van de ervaringen die nu worden opgedaan in de praktijk van de deelgemeenten.

De wethouder en de directeur GGD lieten de rekenkamer weten dat de deelgemeenten vrij zijn in het ontwikkelen of aandragen van instrumenten of vormen van ondersteuning die zij noodzakelijk achten, zolang dit past in de kaders van de herijking. Niettemin dient er in elke deelgemeente een minimaal uniform ondersteuningsaanbod te zijn. De deelgemeenten dienen er zorg voor te dragen dat mantelzorgers hieruit een keuze kunnen maken. Daar bovenop zijn andere ondersteuningsvormen mogelijk. De wethouder wijst er bovendien op dat de ondersteuning van mantelzorg een wettelijke taak is. Om die reden stelt zij een minimumpakket een eisen aan het mantelzorgbeleid, waaraan de deelgemeenten dienen te voldoen: het hebben van aandacht voor mantelzorgers, het bereiken van mantelzorgers en het in kaart brengen van de behoeften van mantelzorgers.⁵²

⁵¹ Ambtelijke reactie van de GGD op de nota van bevindingen, in het kader van ambtelijk wederhoor.

⁵² Interview wethouder Kriens, 10 februari 2010; interview directeur GGD, 8 februari 2010.



4 mantelzorgbeleid in de deelgemeente

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden betreffende de deelgemeenten de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Is het beleid inhoudelijk adequaat geformuleerd?
- Is het mantelzorgbeleid adequaat geïmplementeerd?

In de volgende paragraaf (4-2) worden de normen toegelicht die wij hanteren bij het beantwoorden van de vragen. Dit hoofdstuk is verder ingedeeld in een paragraaf per onderzochte deelgemeente. Paragraaf 4-3 betreft Delfshaven, paragraaf 4-4 betreft Feijenoord, paragraaf 4-5 betreft Kralingen-Crooswijk en paragraaf 4-6 betreft Prins Alexander.

Binnen elk van de vier de navolgende deelgemeentelijke paragrafen wordt eerst het desbetreffende deelgemeentelijk beleid besproken. Ook wordt een oordeel gegeven over de aansluiting van deelgemeentelijke doelen en instrumenten op de stedelijke doelen. Na het oordeel over het beleid volgen binnen elke deelgemeentelijke paragraaf twee subparagrafen over de implementatie van het stedelijk beleid in de deelgemeente.

In paragraaf 4-7 wordt besproken welke invloed de herijking heeft op de implementatie van het stedelijk beleid in de deelgemeenten.

4-2 normen: stedelijk beleid, deelgemeentelijke implementatie

Voor het beantwoorden van de genoemde deelvragen wordt een aantal normen gehanteerd. De normen voor de beantwoording van de eerste vraag zijn opgenomen in tabel 4-1.

tabel 4-1: normen deelgemeentelijke beleidsformulering

norm

deelgemeenten zijn ten minste in 2009 begonnen met het opstellen van een eigen, specifiek op mantelzorg gericht beleid

stedelijke kaders zijn vertaald in deelgemeentelijk beleid

De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van een kader voor het deelgemeentelijk beleid en uitvoering. Met het opstellen van het beleidskader heeft de gemeente hieraan voldaan. Tevens heeft de gemeente een uitvoeringsprogramma

opgesteld, waaraan de deelgemeenten zich uiteindelijk hebben gecommitteerd. Hierin staat dat deelgemeenten uiterlijk in 2010 een eigen operationeel ondersteuningsbeleid voor mantelzorgers moeten voeren. Hiertoe zullen de deelgemeente uiterlijk 2009 een eigen beleid opgesteld moeten hebben. Tevens is vermeld dat 'de intensivering van de mantelzorgondersteuning in overeenstemming met de visie van het college concrete invulling krijgt.' Dit betekent dat stedelijke kaders moeten zijn verwerkt in het deelgemeentelijk beleid. Hiertoe zou de deelgemeente de stedelijke doelen volledig moeten vertalen in deelgemeentelijke doelen. Om vervolgens te kunnen meten of de doelen gehaald zijn zouden deze SMT (specifiek, meetbaar en tijdgebonden) moeten zijn.

De deelgemeenten moeten niet alleen een eigen beleid opstellen, maar zijn ook verantwoordelijk voor de organisatie van de uitvoering van het mantelzorgbeleid. Hiertoe moet het stedelijk beleid worden geïmplementeerd in de deelgemeente. De normen die de rekenkamer hieraan stelt, staan in tabel 4-2.

tabel 4-2: normen deelgemeentelijke implementatie

procesfase	norm
vooraf	op basis van de stedelijke doelstelling zijn er prestatieafspraken gemaakt met de uitvoerder, waarbij ook afspraken zijn gemaakt over de bijbehorende instrumenten
	er is overleg met het steunpunten over haalbaarheid van de prestatieafspraken en de benodigde middelen
	er zijn prikkels ingebouwd om het steunpunt te stimuleren de afgesproken prestatieafspraken te realiseren
tijdens	toezien op de nakoming van de gemaakte afspraken
	ingebouwde prikkels inzake realisatie van afgesproken doelstelling toepassen

Deelgemeenten hebben vaak geen specialistische kennis en vaardigheden in huis om zelf de uitvoering te verzorgen en kunnen ervoor kiezen om de uitvoering uit te besteden aan uitvoerende instanties die in de deelgemeente aanwezig zijn.⁵³ In elk van de deelgemeenten is gekozen om de uitvoering door Steunpunten mantelzorg te laten verzorgen. Deze steunpunten zijn opgezet binnen welzijnsinstellingen. Om een goede uitvoering van het mantelzorgbeleid te borgen moet de deelgemeente afspraken maken met de instelling over te bereiken prestaties en benodigde inzet van instrumenten. Om de doelen realistisch te maken moet de deelgemeente met de welzijnsinstelling overleggen over de haalbaarheid in combinatie met de beschikbare middelen. Tevens moeten prikkels ingebouwd worden om de welzijnsinstelling te stimuleren de gemaakte afspraken na te komen.

⁵³ In artikel 10, lid 1 van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning is ook opgenomen dat het college het verlenen van maatschappelijke ondersteuning zoveel mogelijk laat verrichten door derden.

4-3 Delfshaven

4-3-1 doorvertaling stedelijk beleid naar deelgemeentelijk beleid

De deelgemeente Delfshaven heeft geen beleidsdocument inzake mantelzorg, maar heeft hier wel doelen over opgesteld. Hierbij zijn twee van de vijf stedelijke doelen vertaald naar deelgemeentelijke doelen, bij een van de twee doelen is dit niet volledig gebeurd.

In deelgemeente Delfshaven is geen afzonderlijk beleidsdocument opgesteld met betrekking tot mantelzorgondersteuning. Wel zijn er in de programmabegrotingen van 2008, 2009 en 2010 doelen opgenomen bij het thema mantelzorg. In tabel 4-3 is aangegeven of de stedelijke doelen volledig zijn uitgewerkt in deelgemeentelijke doelen en of de vertalingen SMT zijn.

tabel 4-3: volledige vertaling van stedelijke naar deelgemeentelijke doelstellingen, deelgemeente Delfshaven

stedelijke doelen	deelgemeentelijke doelen	volledig	SMT
iedereen bekend met begrip mantelzorg en ondersteuningsaanbod	Delfshavenaren zijn indien nodig bekend met het Steunpunt Mantelzorg.	-	-
het in contact komen met veel meer mantelzorgers	360 mantelzorgers maken gebruik van het Steunpunt Mantelzorg (alleen 2010)	0	SMT
regelmatig in contact te komen met zeker 80% van de zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers	nvt	nvt	nvt
vergroten directe ondersteuning van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers	nvt	nvt	nvt
verminderen van overbelasting	nvt	nvt	nvt

+ = voldoende

- = onvoldoende

0 = beoordeling is niet mogelijk

nvt= niet van toepassing (geen doel aanwezig)

S= specifiek

M= meetbaar

T= tijdgebonden

Uit tabel 4-3 blijkt dat slechts twee van de stedelijke doelen zijn doorvertaald in deelgemeentelijke doelen. De stedelijke doelstelling 'Iedereen bekend met het begrip mantelzorg en het ondersteuningsaanbod' is vertaald in 'Delfshavenaren zijn indien nodig bekend met het Steunpunt Mantelzorg'. Toch draagt de deelgemeentelijke doelstelling hier niet volledig bij aan de stedelijke doelstelling. Volgens de stedelijke doelstelling moet iedereen bekend zijn met het ondersteuningsaanbod, terwijl volgens de deelgemeentelijke doelstelling Delfshavenaren alleen 'indien nodig' bekend zijn met het Steunpunt Mantelzorg; dit terwijl het Steunpunt Mantelzorg een belangrijke actor is in het ondersteuningsaanbod.

De doelstelling 'Delfshavenaren zijn indien nodig bekend met het Steunpunt Mantelzorg' is niet specifiek (het is niet duidelijk wanneer iemand bekend is met het steunpunt en wanneer dit nodig is), niet meetbaar (niet te kwantificeren) en niet tijdgebonden (onduidelijk wanneer het doel gehaald moet zijn).

De stedelijke doelstelling 'In contact komen met veel meer mantelzorgers' is vertaald in de deelgemeentelijke doelstelling '360 mantelzorgers maken gebruik van het

Steunpunt Mantelzorg' uit de begroting 2010. Omdat de stedelijke doelstelling niet SMT is, kan niet worden gezegd of 360 mantelzorgers overeenkomt met 'veel meer'. De doelstelling van de deelgemeente is overigens wel SMT.

De andere doelen van deelgemeente Delfshaven sluiten niet aan bij de gemeentelijke doelen (Professionele ondersteuning van het Steunpunt Mantelzorg) of zijn geen doelen maar instrumenten (Er is een deelgemeentelijk Steunpunt Mantelzorg).

De portefeuillehouder van het dagelijks bestuur van de deelgemeente Delfshaven heeft de rekenkamer aangegeven dat mantelzorgbeleid geen hoge prioriteit heeft binnen de deelgemeente. De prioriteit ligt eerder bij andere zaken, zoals huiselijk geweld. De deelgemeente heeft zich wel gecommitteerd aan het uitvoeringsprogramma, maar dit was ook gemakkelijk omdat er geen afspraken per deelgemeente in zijn opgenomen. Hierbij is het uitvoeringsprogramma in de deelgemeente 'vrij geïnterpreteerd'.⁵⁴

4-3-2 implementatie vooraf

De uitvoering van het mantelzorgbeleid is in Delfshaven uitbesteed aan de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Delfshaven (SMDD). Tussen de deelgemeente en de stichting is overleg geweest over de subsidieaanvraag van de stichting. Bij de subsidieaanvraag is een werkplan toegevoegd, waarin prestatieafspraken tussen deelgemeente en SMDD zijn opgenomen. Bij twee van de stedelijke doelen is een prestatieafpraak gemaakt. Er zijn hierbij afspraken over in te zetten instrumenten gemaakt, maar deze zijn niet concreet genoeg.

Voor het uitvoeren van het mantelzorgbeleid verleent deelgemeente Delfshaven subsidie aan de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Delfshaven (SMDD). De uitvoering ligt bij het Steunpunt Mantelzorg, onderdeel van de stichting. Voor de taken van het steunpunt is 1.1 fte beschikbaar.⁵⁵

SMDD doet jaarlijks een subsidieaanvraag bij de deelgemeente. Hierbij wordt een werkplan gevoegd. Op basis hiervan besluit de deelgemeente of de subsidie wordt verleend. Over de subsidie vindt jaarlijks overleg plaats tussen het steunpunt en de deelgemeente. In dit overleg kan mantelzorg expliciet aan de orde komen, maar dit was in 2009 en 2010 niet het geval.⁵⁶

In het werkplan van SMDD zijn doelen opgenomen. Tot 2009 waren dit doelen op verschillende niveaus. In de subsidieaanvraag 2009 heeft SMDD aangegeven de manier van werken te willen veranderen, omdat er ontevredenheid was over de planning en control. Als aanleidingen voor de ontevredenheid noemde SMDD onder andere de brij aan indicatoren (te groot aantal en in hulpverlenersjargon), controle van de accountant op zowel financiële verantwoording als inhoudelijke verantwoording en de termijnen voor het leveren van rapportages. SMDD heeft om deze redenen gekozen te gaan werken met TRILL.⁵⁷ Hierbij zijn de prestatieafspraken ook veranderd. De

⁵⁴ Interview portefeuillehouder deelgemeente Delfshaven, 23 september 2009.

⁵⁵ SMDD, 'Subsidieaanvraag SMDD 2010', 1 juli 2009.

⁵⁶ Interview beleidsmedewerker en accountmanager Delfshaven, 12 augustus 2009 en antwoord op vragen van de rekenkamer per e-mail, 1 februari 2010.

⁵⁷ SMDD, 'Aanvraagformulier subsidie 2009 deelgemeente Delfshaven', 1 juli 2008.

rekenkamer beoordeelt hier daarom alleen de prestatieafspraken van 2010. De opzet hiertoe van 2009 wordt wel vermeld.

TRILL

TRILL staat voor Transformatie naar een Resultaatgerichte Informatievoorziening Lokaal en Landelijk. Het doel is om de kwaliteit van welzijnswerk te verbeteren, zodat bewoners er aantoonbaar (meer) baat bij hebben. Bij TRILL staat de vraag van de klant centraal en wordt met de opdrachtgever overlegd over resultaatindicatoren.

In 2009 is door SMDD alleen een opzet gemaakt van prestatie-indicatoren voor mantelzorg. Hierbij is weergegeven hoeveel mensen het steunpunt beoogt te helpen helpen, hoeveel contacten het nastreeft hebben en hoeveel samenwerkingscontacten (contacten met andere hulpverlenende partijen) het wenst te realiseren om mensen te kunnen helpen. In 2010 is de opzet van het werkplan veranderd. Bij elk onderdeel staan nu de volgende aspecten vermeld:

- beoogd maatschappelijk effect (op basis van programma sociaal uit de gemeentelijke programmabegroting);
- de deelgemeentelijke beleidsdoelstelling (deelgemeentelijke begroting);
- het gewenste deelgemeentelijke resultaat (deelgemeentelijke begroting);
- de resultaatindicatoren;
- de dienst van TRILL die het betreft (bij mantelzorg: mantelzorgondersteuning);
- de modules van TRILL waar het om gaat (bij mantelzorg bemiddeling, voorlichting, activiteiten programmeren en organiseren);
- het aantal fte;
- de subsidieaanvraag.

In de subsidieverlening van de deelgemeente staan bij de resultaatindicatoren aantallen genoemd.⁵⁸

De genoemde resultaatindicatoren ofwel prestatieafspraken voor mantelzorg zouden uiteindelijk moeten aansluiten bij de stedelijke doelen. In tabel 4-4 is te zien in hoeverre dit het geval is.

⁵⁸ Deelgemeente Delfshaven, 'Conceptbeschikking SMDD 2009'. Ontvangen door rekenkamer op 8 februari 2010.

tabel 4-4: vertaling doelen naar prestatieafspraken, deelgemeente Delfshaven

stedelijke doelen	prestatieafpraak	volledig
iedereen bekend met begrip mantelzorg en ondersteuningsaanbod	-	nvt
het in contact komen met veel meer mantelzorgers	aantal contacten met mantelzorgers (in 2010: 333)	-
regelmatig in contact te komen met zeker 80% van de zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers	-	nvt
vergroten directe ondersteuning van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers	aantal mantelzorgers die geholpen worden (in 2010: 143)	-
verminderen van overbelasting	-	nvt

+ = voldoende

- = onvoldoende

0 = beoordeling is niet mogelijk

nvt= niet van toepassing (geen prestatieafpraak aanwezig)

SMDD heeft drie prestatieafspraken voor mantelzorg. Hiervan sluiten er twee aan bij de stedelijke doelen. Het stedelijke doel om met veel meer mantelzorgers in contact te komen is vertaald in de prestatieafpraak 'aantal contacten met mantelzorgers'. Dit is echter geen volledige vertaling van het stedelijke doel, aangezien niet duidelijk is met hoeveel méér mantelzorgers het steunpunt in contact wil komen. Bovendien gaat het in de stedelijke doelstelling om het aantal mantelzorgers en bij de prestatieafpraak om het aantal contacten. Dit zijn niet dezelfde zaken. Er kunnen immers per één mantelzorger tien contacten zijn.

Het stedelijke doel om de directe ondersteuning van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers te vergroten is vertaald in 'aantal mantelzorgers die geholpen worden'. Ook dit is geen volledige vertaling, aangezien het in de prestatieafpraak niet specifiek om zwaar- en overbelaste mantelzorgers gaat. Bovendien lijkt het aantal van 143 lang niet genoeg (5.000 mantelzorgers gedeeld door 13 deelgemeenten is 384 per deelgemeente, waarbij Delfshaven tot de grotere deelgemeenten behoort).

De derde prestatieafpraak van SMDD, het 'aantal samenwerkingscontracten om de mantelzorgers te helpen', gaat om indirecte ondersteuning. Dit is wel een doel van de gemeente, maar is niet in dit onderzoek meegenomen.

De deelgemeente heeft met SMDD ook iets afgesproken over instrumenten die worden ingezet bij de prestatieafspraken. Hierover staat in het werkplan enkel vermeld – zonder nadere concretisering – dat het gaat om voorlichting, activiteiten programmeren en/of organiseren en individuele bemiddeling.

In de subsidieverleningen is vermeld dat uit rapportages moet blijken welke activiteiten zijn gerealiseerd en in hoeverre aan de gestelde prestaties en voorwaarden is voldaan. Deze rapportages zijn gevraagd per elke vier maanden. Aangezien het gaat

om een budgetsubsidie is het mogelijk om aan het niet halen financiële consequenties te verbinden. Er moet echter vooraf expliciet aan de gesubsidieerde instelling worden gecommuniceerd wanneer deze consequenties volgen. In Delfshaven zijn geen consequenties geformuleerd voor wanneer de prestatieafspraken niet worden gehaald. Wel is er met ingang van 2009 een zogenaamd sanctiebeleid waarbij de gesubsidieerde instelling gekort wordt op de subsidie wanneer bepaalde documenten niet worden verstrekt (zoals de tussenrapportage, inhoudelijk verslag, accountantsverklaring etc.).

4-3-3 tijdens implementatie

De deelgemeente Delfshaven ziet bij vier- en achtmaandsrapportages toe op de nakoming van de gemaakte prestatieafspraken. De deelgemeente heeft echter alleen een sanctiebeleid inzake de tijdige aanlevering van verantwoordingsdocumenten. Delfshaven heeft dit niet hoeven inzetten.

De stichting rapporteert in de vorm van vier- en achtmaandsrapportages aan de deelgemeente. De rapportages zijn hetzelfde ingedeeld als de subsidieaanvraag. Hierin staat bij elke resultaatindicator wat het resultaat is geweest en staat per TRILL-module aangegeven welke activiteiten hebben plaatsgevonden. De rapportages worden besproken met de portefeuillehouder, waarbij afspraken en resultaten worden doorgenomen.

De verantwoordingen van 2007 en 2008 zijn op tijd aangeleverd, waardoor de deelgemeente geen reden heeft gehad om SMDD te sanctioneren. De subsidievaststelling over 2009 is nog niet beschikbaar, waardoor niet is na te gaan in hoeverre de deelgemeente eventuele sancties zal toepassen.

4-4 Feijenoord

4-4-1 doorvertaling stedelijk beleid naar deelgemeentelijk beleid

De deelgemeente Feijenoord heeft geen beleidsdocument inzake mantelzorg opgesteld, maar heeft hierover in de programmabegrotingen wel doelen opgesteld. Twee stedelijke doelen zijn vertaald naar deelgemeentelijke doelen. Dit is niet volledig gebeurd en de deelgemeentelijke doelen zijn niet volledig SMT.

In deelgemeente Feijenoord is geen beleidsdocument opgesteld met betrekking tot mantelzorgondersteuning. Wel is naar aanleiding van een motie van november 2008 een notitie aan de deelraad gestuurd met de stand van zaken in het deelgemeentelijk mantelzorgbeleid. In deze notitie wordt ter discussie gesteld of het aantal van 595 zwaar- en overbelaste mantelzorgers dat Feijenoord zou moeten ondersteunen (volgens de door de GGD opgestelde vertaling van de stedelijke doelstelling van 5.000) wel realistisch is. Dit aantal heeft Feijenoord zelf niet als doel overgenomen. De deelgemeente werkt inmiddels niet meer met een dergelijk target. Mantelzorgondersteuning heeft in de deelgemeente Feijenoord nauwelijks prioriteit. Daarentegen wordt er veel bestuurlijke aandacht besteed aan het jeugdbeleid. De jeugdproblematiek wordt als veel urgenter beschouwd.⁵⁹

⁵⁹ Interview portefeuillehouder deelgemeente Feijenoord, 5 februari 2010.

Niettemin heeft de deelgemeente in de programmabegrotingen van 2008, 2009 en 2010 doelen ten aanzien van de ondersteuning van mantelzorgers opgenomen. In tabel 4-5 is aangegeven in welke mate de stedelijke doelen in Feijenoord zijn uitgewerkt in deelgemeentelijke doelstellingen.

tabel 4-5: volledige vertaling van stedelijke naar deelgemeentelijke doelstellingen, deelgemeente Feijenoord

stedelijke doelen	deelgemeentelijke doelen	volledig	SMT
iedereen bekend met begrip mantelzorg en ondersteuningsaanbod	–	nvt	nvt
het in contact komen met veel meer mantelzorgers	bereik jonge mantelzorgers door steunpunt stijgt in 2011 met 5% t.o.v. 2010	–	MT
regelmatig in contact te komen met zeker 80% van de zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers	–	nvt	nvt
vergroten directe ondersteuning van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers	het versterken van mantelzorg	–	–
verminderen van overbelasting	–	nvt	nvt

+ = voldoende

- = onvoldoende

0 = beoordeling is niet mogelijk

nvt= niet van toepassing (geen doel aanwezig)

S= specifiek

M= meetbaar

T= tijdgebonden

Uit tabel 4-5 komt naar voren dat twee stedelijke doelstellingen zijn vertaald in de deelgemeentelijke doelstellingen. Die vertaling is echter voor beide doelstellingen niet volledig. Zo geeft de doelstelling om het bereik van het aantal jonge mantelzorgers in 2011 met 5% te vergroten geen duidelijkheid over de toename van het bereik onder alle mantelzorgers in de deelgemeente; de stedelijke doelstelling gaat niet over alleen jongeren. Verder is deze deelgemeentelijke doelstelling niet specifiek, omdat niet is aangegeven wat onder 'bereik' wordt verstaan. Wel is een meetbaar percentage aangegeven en een tijd waarop het doel gerealiseerd moet zijn.

De doelstelling 'het versterken van mantelzorg' maakt niet duidelijk in hoeverre het hier gaat om het vergroten van ondersteuning. Ook wordt niet duidelijk welk aandeel van de 5.000 uit de stedelijke doelstelling de deelgemeente voor haar rekening neemt.

4-4-2 implementatie vooraf

De deelgemeente Feijenoord heeft prestatieafspraken gemaakt met de Stichting Welzijn Feijenoord (SWF) die het steunpunt uitvoert. Twee van de stedelijke doelstellingen zijn vertaald in prestatieafspraken met de deelgemeente. Een van die vertalingen is niet volledig. In de prestatieafspraken zijn ook afspraken opgenomen over de bijbehorende instrumenten die worden ingezet om de afspraken te realiseren. De deelgemeente heeft in de vorm van een mogelijke subsidiekorting een prikkel ingebouwd om het steunpunt te stimuleren de afgesproken prestatieafspraken na te komen

De stichting SWF voert het mantelzorgbeleid uit in de deelgemeente Feijenoord. De uitvoering ligt bij het Steunpunt Mantelzorg, onderdeel van de stichting.

Het deelgemeentebestuur heeft vanaf het overhevelen van de middelen van de GGD naar de deelgemeenten in 2008 met SWF afspraken gemaakt over de uitvoering van het mantelzorgbeleid. Deze zijn vanaf dat jaar vastgelegd in deelgemeentelijke subsidiebeschikkingen. De stichting stelt jaarlijks een subsidieaanvraag op met daarin een voorstel voor de prestatieafspraken voor het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft. De deelgemeente besluit of deze voorstellen worden overgenomen.⁶⁰ De deelgemeente heeft in 2008 de prestatie in de subsidiebeschikking hoger vastgesteld dan was opgenomen in het werkplan van SWF. In ambtelijk wederhoor heeft de deelgemeente aangegeven dat dit ook in 2009 en 2010 het geval was.

In tabel 4-6 is weergegeven in welke mate de stedelijke doelstellingen zijn vertaald in prestatieafspraken.

tabel 4-6 : mate waarin prestatieafspraken aansluiten bij de stedelijke doelstellingen, deelgemeente Feijenoord

stedelijke doelen	prestatieafpraak deelgemeente met steunpunt	volledig
iedereen bekend met begrip mantelzorg en ondersteuningsaanbod	–	nvt
in contact komen met veel meer mantelzorgers	- inloopmiddagen - Dag van de mantelzorg - bijeenkomsten voor vindplaatsgericht contact leggen met specifieke doelgroepen - aantal te bereiken mantelzorgers (2008 125; 2009, 175)⁶¹	+
regelmatig in contact komen met zeker 80% van de zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers	–	nvt
vergroten directe ondersteuning van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers	- individuele hulpverlening - aantal contacten (2008: 250; 2009: 350)⁶²	–
verminderen van overbelasting	–	nvt

+ = voldoende

- = onvoldoende

0 = beoordeling is niet mogelijk

nvt= niet van toepassing (geen prestatieafpraak aanwezig)

Zoals uit tabel 4-6 blijkt zijn ten aanzien van twee stedelijke doelstellingen subsidieafspraken gemaakt die ook aan die doelstellingen bijdragen. In het geval van het doel om in contact te komen met veel meer mantelzorgers is dit volledig gebeurd: er is aangegeven welke instrumenten worden ingezet en er zijn aantallen genoemd

⁶⁰ Interview beleidsadviseurs deelgemeente Feijenoord, 27 augustus 2009.

⁶¹ Deelgemeente Feijenoord, 'Subsidiebeschikking 2008' en 'Subsidiebeschikking 2009'.

⁶² Deelgemeente Feijenoord, 'Subsidiebeschikking 2008' en 'Subsidiebeschikking 2009'.

De vertaling van het doel om de directe ondersteuning van 5.000 mantelzorgers te vergroten is daarentegen niet volledig, omdat in de prestatieafspraken niet is opgenomen dat het gaat om het ondersteunen van zwaar- en overbelaste mantelzorgers.

In de subsidiebeschikking is een mogelijke sanctie opgenomen voor het geval SWF de prestatieafspraken niet realiseert. De beschikking 2008 verwijst naar de beleidsregels die de deelgemeente Feijenoord hanteert met betrekking tot subsidies. Op grond van die beleidsregels kan SWF gekort worden op de subsidie als zij de prestatieafspraken niet realiseert. Ook de beschikking over 2009 vermeldt dat SWF bij het niet nakomen van de afgesproken prestaties wordt gekort op de subsidie.

In de subsidiebeschikking 2009 is vastgelegd dat SWF ieder kwartaal rapporteert over de bereikte resultaten en mogelijke afwijkingen ten opzichte van de afgesproken prestaties. De deelgemeente ziet mogelijkheden tot verbetering van de subsidieverstrekking en draait mee in het verbetertraject welzijn van de gemeente. Hiermee hoopt zij te komen tot duidelijkere prestatieafspraken met de steunpunten.

4-4-3 tijdens implementatie

De deelgemeente Feijenoord ziet toe op de nakoming van de gemaakte prestatieafspraken. Aangezien SWF volgens de deelgemeente de prestatieafspraken realiseert is het niet nodig geweest om sancties toe te passen.

SWF rapporteert ieder kwartaal over voortgang van de gemaakte afspraken. De rapportage bevat hiertoe gegevens over het aantal bereikte mantelzorgers, het aantal cliëntcontacten en het type hulpverlening dat is ingezet.

SWF heeft over 2008 gerapporteerd dat het cliëntenbestand 461 cliënten bevat, waarmee in totaal 870 cliëntcontacten zijn gerealiseerd. Tot de 461 cliënten behoren ook cliënten die naar aanleiding van de tassenactie van de GGD in 2008 zijn geregistreerd. Het is niet duidelijk in hoeverre aan die cliënten ook daadwerkelijk ondersteuning is geboden. Aangezien de prestatieafspraken de aard van het cliëntcontact niet nader omschrijven, kan dit geen gevolgen in de vorm van sancties hebben. SWF heeft op basis van de rapportages de gemaakte prestatieafspraken tot nu toe gerealiseerd. Het opleggen van sancties is daarom tot nu toe niet aan de orde geweest.

4-5 Kralingen-Crooswijk

4-5-1 doorvertaling stedelijk beleid naar deelgemeentelijk beleid

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk heeft geen specifiek op mantelzorg gericht beleidsdocument opgesteld, maar er zijn wel doelen gericht op mantelzorgondersteuning. Hierbij is het stedelijk kader niet geheel vertaald in het deelgemeentelijk beleid. Slechts één stedelijk doel is (gedeeltelijk) vertaald in een deelgemeentelijk doel.

De portefeuillehouder van Kralingen-Crooswijk heeft de rekenkamer aangegeven dat er binnen de deelgemeente veel aandacht is voor de Wmo in het algemeen, maar weinig specifieke aandacht voor mantelzorgondersteuning. De bestuurlijke aandacht richtte zich net na de inwerkingtreding van de Wmo vooral op het inrichten van de

Vraagwijzer. Deze Vraagwijzer is nu geborgd in de deelgemeente. Momenteel wordt er gekeken hoe mantelzorgondersteuning hier een onderdeel van kan uitmaken.⁶³

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk heeft dan ook geen speciaal op de mantelzorgondersteuning gericht beleidsdocument opgesteld. Er is daarentegen voor gekozen om door te gaan met het reeds bestaande beleid. Dat houdt in dat in Kralingen-Crooswijk mantelzorgdoelstellingen alleen in de programmabegrotingen onder het thema mantelzorg zijn terug te vinden. Tabel 4-7 geeft een overzicht van de vertaling van stedelijke naar deelgemeentelijke doelstellingen.

tabel 4-7: vertaling van stedelijke naar deelgemeentelijke doelstellingen, deelgemeente Kralingen-Crooswijk

stedelijke doelen	deelgemeentelijke doelen	volledig	SMT
iedereen bekend met begrip mantelzorg en ondersteuningsaanbod	-	nvt	nvt
in contact komen met veel meer mantelzorgers	-	nvt	nvt
regelmatig in contact komen met zeker 80% van de zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers	-	nvt	nvt
vergroten directe ondersteuning van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers	toename van het aantal ondersteunde mantelzorgers, met name het aantal zwaar en overbelaste mantelzorgers ⁶⁴	-	-
verminderen van overbelasting	-	nvt	nvt

+ = voldoende

- = onvoldoende

0 = beoordeling is niet mogelijk

nvt = niet van toepassing (geen doel aanwezig)

S= specifiek

M= meetbaar

T= tijdgebonden

Uit tabel 4-7 blijkt dat slechts één stedelijk doel, 'vergroten directe ondersteuning van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers' is vertaald in een deelgemeentelijke doelstelling, namelijk 'toename van het aantal ondersteunde mantelzorgers, met name het aantal zwaar en overbelaste mantelzorgers'. Deze deelgemeentelijke doelstelling is geen volledige vertaling van het stedelijk doel. Uit het deelgemeentelijk doel blijkt niet welk deel van de 5.000 in het stedelijk doel zij voor haar rekening neemt. Aan de hand van schattingen van de GGD per deelgemeente, gaat de deelgemeente uit van 300 mantelzorgers.⁶⁵

In 2010 worden de doelstellingen geheel losgelaten.⁶⁶ In de begroting wordt vermeld dat naar aanleiding van de herijking van het mantelzorgbeleid de streefwaarden bij de prestatie-indicatoren 'aantal bereikte mantelzorgers' en 'uitbreiding van het aantal mantelzorgers dat respijtzorg ontvangt' nader bepaald zullen worden.⁶⁷

⁶³ Interview portefeuillehouder deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2 februari 2010.

⁶⁴ Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 'Programmabegroting 2008', november 2007; 'Programmabegroting 2009', november 2008.

⁶⁵ Interview beleidsmedewerker Kralingen-Crooswijk, 19 augustus 2009.

⁶⁶ Interview portefeuillehouder deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2 februari 2010.

⁶⁷ Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 'Programmabegroting 2010', besproken in de deelraad op 17 december 2009.

4-5-2 implementatie vooraf

De uitvoering van het mantelzorgbeleid is door de deelgemeente Kralingen-Crooswijk uitbesteed aan de stichting DOCK. Tussen de deelgemeente en de stichting is overleg geweest en zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van het beleid. Hierbij is niet vastgelegd welke bijdrage stichting DOCK levert aan het bereiken van de (deel)gemeentelijke doelstellingen. In de prestatieafspraken worden verschillende instrumenten genoemd die de stichting zal inzetten. Mocht de stichting zich niet aan de afspraken houden, dan kan de deelgemeente stichting DOCK aanspreken op het niet nakomen van de afspraken.

Stichting DOCK voert het mantelzorgbeleid uit in de deelgemeente Kralingen-Crooswijk. De uitvoering ligt bij het Steunpunt Mantelzorg, onderdeel van de stichting. Het steunpunt is vier dagen per week telefonisch en op afspraak bereikbaar voor informatie, advies en ondersteuning aan mantelzorgers. Voor deze taken is één fte beschikbaar.⁶⁸

Het deelgemeentebestuur heeft afspraken gemaakt met stichting DOCK over de uitvoering van het mantelzorgbeleid. Deze zijn vastgelegd in subsidiebeschikkingen. Omdat de subsidieverstreking eerst grotendeels door de GGD en pas vanaf 2008 door de deelgemeente plaatvond, heeft de deelgemeente weinig ervaring in subsidiebesprekingen over mantelzorg en ziet zij hierin nog verbeterpunten. De deelgemeente draait nu mee in het traject 'verbetering welzijn' van de gemeente. Tijdens dit traject worden de deelgemeenten begeleid in het verbeteren van de subsidierelatie.⁶⁹ Als gevolg hiervan heeft de deelgemeente de stichting in 2009 verzocht de WILL-methode (Welzijnsinformatie Landelijk en Lokaal) te gaan gebruiken. Dit is een format waarmee de stichting als het ware producten en diensten aan de deelgemeente aanbiedt en waarbij deze producten en diensten passen bij de doelstellingen van de deelgemeente.⁷⁰

De deelgemeente heeft stichting DOCK uitgangspunten gestuurd voor de productafspraken voor de mantelzorg in 2009. De stichting heeft na overleg met de deelgemeente deze uitgangspunten overgenomen en de subsidieaanvraag hierop gebaseerd. De deelgemeentelijke uitgangspunten zijn op deze manier in het uitvoeringsprogramma van de stichting ingebed. Ook voor de subsidieafspraken over 2010 vindt in het voorjaar van 2010 overleg plaats. Hierbij worden ook de in te zetten instrumenten besproken. In de subsidieaanvraag 2010 staat dat de stichting directe individuele ondersteuning wil bieden, onder andere door begeleiding en bemiddeling naar respijtzorg en directe collectieve ondersteuning door middel van themabijeenkomsten en ontspannende activiteiten.

Er is tot 2010 niet schriftelijk vastgelegd voor welke onderdelen van de stedelijke doelstelling stichting DOCK verantwoordelijk is. Hier is vanaf gezien, nadat uit de tussenevaluatie bleek dat de bestaande stedelijke doelstellingen niet gehaald zouden worden.⁷¹

⁶⁸ Interview stichting DOCK, 3 september 2009.

⁶⁹ Interview beleidsmedewerker Kralingen-Crooswijk, 19 augustus 2009.

⁷⁰ Brief deelgemeente Kralingen-Crooswijk aan stichting DOCK, 26 juni 2009.

⁷¹ Interview portefeuillehouder deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2 februari 2010.

De genoemde productafspraken, ofwel prestatieafspraken, voor mantelzorg zouden uiteindelijk moeten aansluiten bij de stedelijke doelen. In tabel 4-8 is te zien in hoeverre dit het geval is.

tabel 4-8: vertaling doelen naar prestatieafspraken met stichting DOCK, deelgemeente Kralingen-Crooswijk (2009)⁷²

stedelijke doelen	prestatieafpraak	volledig
iedereen bekend met begrip mantelzorg en ondersteuningsaanbod	-	nvt
in contact komen met veel meer mantelzorgers	300 bereikte mantelzorgers	+
regelmatig in contact komen met zeker 80% van de zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers	-	nvt
vergroten directe ondersteuning van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers	15 doorverwijzingen naar respijtzorg, 5 cursussen en 9 bijeenkomsten	-
verminderen van overbelasting	-	nvt

+ = voldoende

- = onvoldoende

0 = beoordeling is niet mogelijk

nvt= niet van toepassing (geen prestatieafpraak aanwezig)

Twee stedelijke doelen zijn uiteindelijk vertaald in prestatieafspraken tussen de deelgemeente en DOCK. Zo wordt in de subsidieaanvraag 2010 vermeld dat 300 mantelzorgers zullen worden bereikt.⁷³ Dit draagt bij aan de stedelijke doelstelling om met meer mantelzorgers in contact te komen. Ook zijn er afspraken gemaakt met betrekking tot het aantal doorverwijzingen naar respijtzorg en het aantal cursussen en bijeenkomsten die aangeboden worden. Deze afspraken dragen bij aan het vergroten van de directe ondersteuning van mantelzorgers, maar zijn geen volledige doorvertaling van het stedelijke doel. De prestatieafpraak is namelijk niet specifiek gericht op zwaar- en overbelaste mantelzorgers.

De stichting kan bij niet-naleving van de afspraken gekort worden op de uitgekeerde subsidie. De deelgemeente geeft aan op verschillende momenten subsidieontvangers te hebben gekort of de subsidierelatie te hebben beëindigd als gevolg van het niet nakomen van de prestatieafspraken.⁷⁴

4-5-3 tijdens implementatie

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk ziet toe op de nakoming van de afspraken die zij met de stichting DOCK heeft gemaakt. Volgens de deelgemeente is de stichting deze nagekomen, zodat er geen sancties hoefden te worden toegepast.

De stichting DOCK rapporteert in de vorm van viermaandsrapportages aan de deelgemeente. Daarnaast worden de rapportages over contacten met mantelzorgers rechtstreeks naar de GGD gestuurd. In de rapportages aan de deelgemeente staan de

⁷² Op het moment van schrijven zijn de prestatieafspraken voor 2010 nog niet vastgelegd.

⁷³ Stichting DOCK, 'Subsidieaanvraag 2010, programmaonderdeel 5.4. mantelzorgers en vrijwilligers', 2009.

⁷⁴ Interview portefeuillehouder deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2 februari 2010.

activiteiten vermeld die op mantelzorg gericht zijn en de resultaten hiervan. De afspraken worden hiermee nagekomen. Zowel de deelgemeente als stichting DOCK geven aan dat de deelgemeente daar goed op toeziet en dat er nooit reden is geweest om de subsidie lager vast te stellen.⁷⁵ Wel gaf de deelgemeente aan dat zij in de rapportages meer informatie zouden willen zien. Zo wordt er niet gerapporteerd over de in- en uitstroom van mantelzorgers en het aantal zwaar- en overbelaste mantelzorgers dat wordt geholpen.⁷⁶ Deze gegevens zijn wel nodig om het bereiken van de stedelijke doelen te kunnen toetsten.

4-6 Prins Alexander

4-6-1 doorvertaling stedelijk beleid naar deelgemeentelijk beleid

De deelgemeente Prins Alexander heeft mantelzorgbeleid vastgelegd in een deelgemeentelijk uitvoeringsprogramma mantelzorg en in programmabegrotingen. In het beleid zijn vier stedelijke doelstellingen vertaald in deelgemeentelijke doelstellingen. Die vertaling is voor drie van de vier doelstellingen niet volledig. Geen van de deelgemeentelijke doelen is specifiek.

De deelgemeente Prins Alexander heeft eigen mantelzorgbeleid geformuleerd in het 'Uitvoeringsprogramma mantelzorg 2008-2010 deelgemeente Prins Alexander; Meer dan een handje helpen' en in de programmabegrotingen 2009 en 2010. Hierbij heeft zij zijn verschillende doelen geformuleerd. De centrale doelstelling in het deelgemeentelijk uitvoeringsprogramma is 'het ondersteunen van mantelzorgers- en specifiek zwaar- en overbelaste mantelzorgers'. Onder deze doelen is een aantal subdoelen geformuleerd. In tabel 4-9 is te zien of de deelgemeentelijke doelen aansluiten bij de stedelijke doelen.

⁷⁵ Interview Stichting DOCK, 3 september 2009; interview portefeuillehouder deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2 februari 2010. Op het moment van schrijven is het jaarverslag 2009 van DOCK nog niet verschenen.

⁷⁶ Interview beleidsmedewerker Kralingen-Crooswijk, 19 augustus 2009; interview portefeuillehouder deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2 februari 2010.

tabel 4-9: volledige vertaling van stedelijke naar deelgemeentelijke doelstellingen, deelgemeente Prins Alexander

stedelijke doelen	deelgemeentelijke doelen	volledig	SMT
iedereen bekend met begrip mantelzorg en ondersteuningsaanbod	-	nvt	nvt
in contact komen met veel meer mantelzorgers	bereiken van zoveel mogelijk (zwaar- en overbelaste) mantelzorgers met het aanbod (2008: 200, 2009: 400, 2010: 670)	+	MT
regelmatig in contact te komen met zeker 80% van de zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers	bereiken van zoveel mogelijk (zwaar- en overbelaste) mantelzorgers met het aanbod (2008: 200, 2009: 400, 2010: 670)	-	MT
vergroten directe ondersteuning van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers	bereiken van zoveel mogelijk (zwaar- en overbelaste) mantelzorgers met het aanbod (2008: 200, 2009: 400, 2010: 670)	—	MT
verminderen van overbelasting	tegengaan van overbelasting van mantelzorgers ⁷⁷	—	—

+ = voldoende

- = onvoldoende

0 = beoordeling is niet mogelijk

nvt= niet van toepassing (geen doel aanwezig)

S= specifiek

M= meetbaar

T= tijdgebonden

Uit tabel 4-9 blijkt dat vier stedelijke doelstellingen zijn vertaald in deelgemeentelijke doelstellingen. Alleen de bekendheid met het ondersteuningsaanbod is niet doorvertaald. Drie van de vier doelstellingen zijn echter niet volledig doorvertaald. Zo is een stedelijk doel om 80% van de zwaar- en overbelaste mantelzorgers te bereiken. De deelgemeentelijke doelstelling om mantelzorgers te bereiken kan daaraan bijdragen, maar doet dat niet volledig. De genoemde aantallen komen namelijk niet overeen met 80% van de zwaar- en overbelaste mantelzorgers in de deelgemeente.⁷⁸

De stedelijke doelstelling om 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers te ondersteunen is vertaald naar de doelstelling 'het bereiken van zoveel mogelijk (zwaar- en overbelaste) mantelzorgers met het aanbod'. Hierbij is een aantal per jaar gegeven. Dit is geen volledige vertaling van de doelstelling, aangezien het niet alleen gaat om zwaar- en overbelaste mantelzorgers. In de stedelijke doelstelling is dit wel het geval.

Verder blijkt uit tabel 4-9 dat geen van de deelgemeentelijke vertalingen van de stedelijke doelstellingen specifiek is. Zo is niet omschreven wat moet worden verstaan onder 'bereiken met het aanbod', 'ondersteunen' of 'het tegengaan van overbelasting'.

⁷⁷ Deelgemeente Prins Alexander, 'Programmabegroting 2009'.

⁷⁸ In Prins Alexander waren er in 2007 naar schatting 16.446 mantelzorgers. Van de mantelzorgers in Rotterdam is zo'n 12% overbelast, waarbij de GGD heeft aangegeven geen reden te zien waarom dit per deelgemeente zou verschillen. In Prins Alexander zouden er dan 1.974 zwaar- en overbelaste mantelzorgers zijn. 80% hiervan is 1.579.

4-6-2 implementatie vooraf

De uitvoering van het mantelzorgbeleid heeft de deelgemeente Prins Alexander uitbesteed aan de stichting Maatschappelijke Dienstverlening Alexander (MDA). Tussen de deelgemeente en MDA is overleg geweest en zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van het beleid. Een van de stedelijke doelstellingen is vertaald in een prestatieafspraken en instrumenten die worden ingezet om die prestatieafspraken te realiseren. De deelgemeente heeft een prikkel ingebouwd voor MDA om de doelstelling te realiseren in de vorm van een strafstaffel waarmee op de subsidie kan worden gekort.

De deelgemeente heeft de uitvoering van het mantelzorgondersteuning uitbesteed aan de stichting MDA. De informatie en adviesfunctie voor mantelzorg is in 2008 geïntegreerd in Vraagwijzer, welke ook door de deelgemeente aan MDA is uitbesteed. De overige directe ondersteuning vindt plaats door het steunpunt mantelzorg en de casemanager mantelzorg (welke formatief onderdeel uitmaakt van Vraagwijzer). De indirecte ondersteuning vindt plaats bij het steunpunt mantelzorg. De dienstverlening van Vraagwijzer vindt plaats op drie locaties, waarvan er twee zijn gevestigd in kantoren van MDA en een in de stadswinkel.

De deelgemeente stuurt jaarlijks een notitie van uitgangspunten aan MDA met het verzoek om de subsidieaanvraag op die uitgangspunten te baseren. De notitie van uitgangspunten vermeldt het aantal mantelzorgers dat moet worden bereikt. De te bereiken aantallen voor 2008, 2009 en 2010 zijn door de deelgemeente vastgesteld in het eigen deelgemeentelijk uitvoeringsprogramma. Over de haalbaarheid van de aantallen vindt jaarlijks overleg plaats tussen deelgemeente en MDA, voorafgaand aan de subsidieverlening. De prestatieafspraken zijn in de subsidiebeschikking vermeld. Voor de instrumenten die worden ingezet om die afspraken te realiseren verwijst de subsidiebeschikking 2009 naar het 'Werkplan 2008-2009: Uitvoeringsplan van het Steunpunt Mantelzorg Alexander' van MDA.

In tabel 4-10 is weergegeven in welke mate de stedelijke doelen zijn vertaald in prestatieafspraken.

tabel 4-10: vertaling doelen naar prestatieafspraken met stichting MDA in de deelgemeente Prins Alexander

stedelijke doelen	prestatieafspraken	volledig
iedereen bekend met begrip mantelzorg en ondersteuningsaanbod	–	nvt
in contact komen met veel meer mantelzorgers	2008: 200; 2009: 400; 2010: 400	- / +
regelmatig in contact komen met zeker 80% van de zwaar belaste en overbelaste mantelzorgers	–	nvt
vergroten directe ondersteuning van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers	2010: 400	nvt
verlichten van de last van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers	–	nvt

+ = voldoende

- = onvoldoende

0 = beoordeling is niet mogelijk

nvt= niet van toepassing (geen prestatieafspraken aanwezig)

Uit tabel 4-10 komt naar voren dat de deelgemeente alleen het doel om zoveel mogelijk mantelzorgers te bereiken heeft vertaald in een prestatieafspraken. Zoals in tabel 4-9 is weergegeven heeft de deelgemeente dit stedelijk doel volledig vertaald in het deelgemeentelijk doel om zoveel mogelijk (zwaar- en overbelaste) mantelzorgers te bereiken met het aanbod (2008: 200, 2009: 400, 2010: 670). Voor 2008 en 2009 komen de aantallen in die doelstelling volledig overeen met die in de prestatieafspraken (in 2008 een bereik van 200 en in 2009 een bereik van 400). Voor 2010 is de gemaakte prestatieafspraken een bereik van 400 en daarmee lager dan de doelstelling van 670. Daarmee is de deelgemeentelijke doelstelling voor 2010 niet volledig doorvertaald in een prestatieafspraken met de stichting. In ambtelijk wederhoor gaf de deelgemeente aan dat de oorspronkelijke prestatieafspraken niet realiseerbaar bleek en dat deze daarom naar beneden is bijgesteld.

De stedelijke doelstelling om 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers te bereiken is in de subsidiebeschikking over 2010 doorvertaald in een prestatieafspraken, namelijk 400. Overige stedelijke doelstellingen zijn niet vertaald in prestatieafspraken. Het werkplan van de stichting beschrijft wel enkele instrumenten die logisch aansluiten bij de doelstellingen, zoals informatie en advies en verwijzingen naar respijtzorg.⁷⁹

Het werkplan van de stichting vermeldt ook instrumenten die worden ingezet om het bereik te realiseren, zoals het verspreiden van foldermateriaal en het bekend maken van het aanbod via internet en wijkkranten.

De deelgemeente heeft in de subsidieverlening een prikkel ingebouwd om stichting MDA te stimuleren de prestatieafspraken inzake het bereik te realiseren. In de subsidiebeschikkingen is namelijk een strafstaffel opgenomen. Die staffel is een tabel die aangeeft met welk bedrag de subsidie zal worden gekort als de afgesproken prestaties niet worden gerealiseerd. Daarbij geldt dat hoe meer het resultaat achterblijft bij de afspraak, hoe meer er wordt gekort op de subsidie.

4-6-3 tijdens implementatie

De deelgemeente Prins Alexander ziet toe op de nakoming van de afspraken die stichting MDA met de deelgemeente heeft gemaakt. In 2009 heeft stichting MDA een prestatieafspraken niet gerealiseerd. De rekenkamer gaat ervan uit dat de deelgemeente tot korten op de subsidie zal overgaan.

De stichting MDA stuurt twee keer per jaar een rapportage aan de deelgemeente. De rapportage over 2009 vermeldt het aantal mantelzorgers waarmee contact is geweest, het aantal cliëntcontacten, de aard van het contact (persoonlijk gesprek, telefonisch contact etc) en het aantal toeleidingen naar respijtzorg.

In 2008 heeft MDA de afgesproken prestaties gerealiseerd en is zij dus niet gekort op de subsidie voor mantelzorg. De deelgemeente heeft bij de definitieve subsidievaststelling van 2008 wel een korting toegepast van € 5.000,- op de subsidie van MDA, maar deze korting betrof niet de mantelzorgondersteuning.⁸⁰ In 2009 heeft

⁷⁹ MDA, 'Werkplan 2008-2009, uitvoeringsplan van het steunpunt Mantelzorg Alexander'.

⁸⁰ Deelgemeente Prins Alexander, 'Vaststellingsbeschikking structurele en incidentele budgetsubsidies en incidentele waarderings- en exploitatiesubsidie', 2008. De korting betreft volgens deze beschikking een korting voor 'het niet behalen van de prestatieafspraken voor Vraagwijzer.'

MDA de prestatieafspraken niet gerealiseerd. Volgens de rapportage van de stichting zijn 259 mantelzorgers bereikt, aanmerkelijk minder dan de afgesproken 400. Het is nog niet bekend of de deelgemeente de subsidie over 2009 lager zal vaststellen.

4-7 herijking en deelgemeentelijke implementatie

In de herijking staat omschreven hoe in 2010 de werkwijze rondom mantelzorg er uit zou moeten zijn. Deze behelst een grote verandering ten opzichte van de huidige manier van implementeren en uitvoeren van het beleid in de deelgemeente. De verandering houdt globaal het volgende in:

- Vraagwijzer wordt de frontoffice van het mantelzorgbeleid en vult daarmee in eerste instantie de informatie- en adviesfunctie. Concreet betekent dit dat mantelzorgers straks terecht moeten bij Vraagwijzer. Vanuit daar worden ze doorverwezen.
- De directe ondersteuning wordt geboden door organisaties uit de zogenaamde 'mantelzorgkring' (zie kader).
- Het Steunpunt Mantelzorg heeft geen rol meer in directe ondersteuning en informatie en advies. De deelgemeenten moeten bezien welke rol het steunpunt nog wel kan vervullen. Dit kan bijvoorbeeld de rol van netwerkbeheerder zijn, waarbij samenwerking wordt gestimuleerd en gemonitord.

de mantelzorgkring

In iedere deelgemeente zijn veel partijen actief die mantelzorgers bereiken. In de herijking is aangegeven dat gemeente en deelgemeenten willen dat de deelgemeenten met deze partijen een mantelzorgkring vormen, onder regie van de deelgemeente. Aan de mantelzorgkring zouden partijen moeten deelnemen als zorginstellingen, Vraagwijzer, kerken en moskeeën, stichting MEE,⁸¹ de afdeling individuele voorzieningen van de gemeente etc. De deelgemeente faciliteert het netwerk en voert de regie. In het netwerk maken de partijen onderling afspraken over de ondersteuning van mantelzorgers in de deelgemeente en leggen dat vast in een convenant. Elk jaar worden doelstellingen opgesteld en wordt besproken wie daartoe welke taak op zich neemt.

De deelnemers van de Stedelijke Stuurgroep Mantelzorg (uit het overleg van de welzijnsinstellingen) geven aan het inhoudelijk eens te zijn met de grote lijnen van de herijking. De nieuwe rol van Vraagwijzer als "frontoffice" voor de mantelzorg vinden zij niet vreemd. Zij geven aan dat volgens hen de steunpunten op lange termijn ook toe moeten naar een rol als makelaar en expertisecentrum. Een kanttekening die ze wel plaatsen, is dat de vraagwijzers en steunpunten nog niet overal even goed samenwerken. Daarnaast geven ze aan dat de vraagwijzers veel taken op zich moeten nemen en het niet duidelijk is of ze hiervoor (overal) genoeg capaciteit, kwaliteit en invoeringstijd voor krijgen.⁸²

stand van zaken geselecteerde deelgemeenten naar aanleiding van herijking

In de verschillende deelgemeenten is de stand van zaken rondom het vormgeven van het Steunpunt Mantelzorg en Vraagwijzer verschillend.

⁸¹ Stichting Mee is een landelijke stichting, met lokale vestigingen (www.mee.nl). MEE Rotterdam-Rijnmond biedt volgens hun website (www.handicap.info) informatie en advies, ondersteuning en belangenbehartiging aan mensen met een beperking.

⁸² Interview Stedelijke Stuurgroep Mantelzorg, 10 februari 2010.

- In Delfshaven zijn Vraagwijzer en het Steunpunt Mantelzorg inmiddels geïntegreerd en wordt dit uitgevoerd door de welzijnsinstelling SMDD.⁸³
- In Feijenoord is Vraagwijzer onderdeel van de deelgemeente. Het is nog niet duidelijk wat er met het Steunpunt Mantelzorg gaat gebeuren. De rol van het steunpunt wordt afhankelijk van de taken die Vraagwijzer over gaat nemen. De portefeuillehouder van Feijenoord vindt het opheffen van het steunpunt voorbarig. De rol van het steunpunt wordt afhankelijk van de taken die Vraagwijzer zal overnemen.⁸⁴
- In Kralingen-Crooswijk wordt momenteel gesproken over de manier waarop de mantelzorgondersteuning wordt vormgegeven. De deelgemeente krijgt vier woonservicegebieden. In elk gebied zal bestudeerd worden wat de specifieke kenmerken en de behoeften van de bewoners zijn. De Vraagwijzers maken onderdeel uit van de deelgemeente en zijn de frontoffices van de woonservicegebieden. Zij kunnen doorverwijzen naar verschillende diensten. Op deze manier kan elke dienst zich op zijn core-business richten. Momenteel zijn gesprekken gaande om te bepalen hoe welke dienst ingezet kan worden. Deze gesprekken zijn ook gaande met betrekking tot de ondersteuning van mantelzorg.⁸⁵
- In Prins Alexander worden zowel Vraagwijzer als het Steunpunt Mantelzorg uitgevoerd door MDA. Hierbij zijn Vraagwijzer en het steunpunt eind 2008 geïntegreerd. Hierbij ligt de indirecte ondersteuning (contacten met andere organisaties etc.) bij het steunpunt en de directe ondersteuning bij Vraagwijzer.⁸⁶

opdrachtformulering mantelzorg

Een onderdeel van de herijking is de zogenoemde ‘opdrachtformulering mantelzorg’. Binnen dit traject gaan deelgemeenten werken met een cyclus van opdrachtverstrekking. Hierbij moeten zij optreden als opdrachtgever. Een deelgemeente stelt eerst een opdrachtformulering op, met daar in een schets van het probleem, het gewenste maatschappelijke effect, de beleidsdoelstellingen en het resultaat voor de burger. Opdrachtnemers (zoals het Steunpunt Mantelzorg) kunnen hierop reageren met een aanbod. Het format voor de opdrachtformulering voor mantelzorg is opgesteld voor de deelgemeenten gezamenlijk. Deze moet leiden tot een meer eenduidige manier van werken. In de opdrachtformulering staat algemene informatie over het maatschappelijk probleem, de globale ambitie, de beleidsdoelstellingen, de doelgroep en het algemeen resultaat.

In de opdrachtformulering zijn tevens de verschillende basisfuncties van de mantelzorgondersteuning beschreven (zoals informatie over de individuele mantelzorger, advies en doorverwijzing en casemanagement). Hierbij staat iets vermeld over de inhoud van de basisfunctie, wie deze uitvoert, wat het resultaat moet zijn etc.

Vraagwijzer gaat zich volgens de opdrachtformulering primair bezig houden met informatie aan individuele mantelzorgers, advies en doorverwijzing. Het Steunpunt Mantelzorg heeft in principe alleen nog een eventuele rol bij netwerkbeheer, maar dit kan dus per deelgemeente verschillen. Het verstrekken van algemene informatie over

⁸³ Schriftelijk antwoord op vragen van de rekenkamer door de accountmanager van deelgemeente Delfshaven, 8 februari 2010.

⁸⁴ Interview met portefeuillehouder deelgemeente Feijenoord, 5 februari 2010.

⁸⁵ Interview met portefeuillehouder deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2 februari 2010.

⁸⁶ Interview met medewerkers MDA, 16 september 2009.

mantelzorg komt te liggen bij een eventueel op te richten stedelijk bureau mantelzorg. Andere basisfuncties komen (vooral) bij het Algemeen Maatschappelijk Werk (stichting MEE) te liggen of bij andere partijen uit de mantelzorgkring. Ten aanzien van emotionele ondersteuning is in de opdrachtformulering vermeld dat dit zo veel mogelijk binnen het eigen netwerk van de mantelzorger zou moeten plaatsvinden. Verder zou dit moeten liggen bij patiëntenverenigingen, religieuze instituties en dergelijke.

5 resultaten mantelzorgondersteuning

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt beoordeeld of het mantelzorgbeleid bijdraagt aan het vergroten van het bereik en het ontlasten van mantelzorgers. Hiervoor worden de vijf stedelijke doelstellingen die in hoofdstuk twee aan de orde zijn geweest aan de hand van twee normen beoordeeld.

tabel 5-1: normen doelbereiking

norm

doelen zijn gerealiseerd

eventuele doelbereiking is aannemelijk toe te rekenen aan de ingezette instrumenten en genomen maatregelen

Hieronder worden de doelen een voor een behandeld. Voor de beoordeling van de doelbereiking en het effect van de inzet van de instrumenten gebruikt de rekenkamer officiële gegevens van de gemeente. Dit is aangevuld met informatie uit interviews met twintig mantelzorgers. Per geselecteerde deelgemeente⁸⁷ hebben we met vijf overbelaste mantelzorgers gesproken. De uitkomsten van deze interviews geven een representatief beeld van de ervaringen met de steunpunten (zie bijlage 1 voor de onderzoeksverantwoording, met daarin onder andere meer informatie over de selectie en de geselecteerden). Kwalitatieve informatie uit deze gesprekken wordt in dit hoofdstuk in gele kaders weergegeven. De groene kaders bevatten aanvullende inhoudelijke informatie over onderwerpen die in de lopende tekst aan de orde komen.

5-2 bekend met mantelzorg

Het doel om binnen drie jaar iedere Rotterdammer bekend te maken met het begrip mantelzorg en het feit dat de gemeente een ondersteuningsaanbod heeft voor mantelzorgers zal niet gehaald worden. Het is het aannemelijk dat de tassenactie van de gemeente aan de bekendheid heeft bijgedragen, maar het zal er niet voor kunnen zorgen dat het doel bereikt wordt.

doelbereiking

De gemeente heeft in 2007 het doel geformuleerd dat alle Rotterdammers binnen drie jaar weten wat mantelzorg is en op de hoogte zijn van het feit dat de gemeente een ondersteuningsaanbod heeft voor mantelzorgers.⁸⁸ In hoofdstuk twee is uitgelegd dat de uitvoering van het mantelzorgbeleid door welzijnsstichtingen, via de Steunpunten

⁸⁷ Delfshaven, Feijenoord, Kralingen-Crooswijk en Prins Alexander.

⁸⁸ Gemeente Rotterdam, 'Uitvoeringsprogramma Intensivering Mantelzorgondersteuning 2007-2010', april 2007.

mantelzorg, verzorgd wordt. De gemeente houdt bij hoeveel Rotterdammers bekend zijn met de steunpunten.⁸⁹ Uit deze gegevens blijkt dat 63% van de Rotterdammers in 2009 het steunpunt kent. Op basis van deze gegevens kan vastgesteld worden dat niet elke Rotterdammer op de hoogte is van het feit dat de gemeente een ondersteuningsaanbod heeft en dat het zeer onwaarschijnlijk is dat april 2010, 3 jaar nadat de doelstelling besproken is in de raad, alle inwoners weten dat de gemeente een ondersteuningsaanbod heeft.

In tabel 5-2 volgt een overzicht van de bekendheid van de Rotterdammers met het steunpunt, verdeeld per deelgemeente die we in het onderzoek hebben betrokken.⁹⁰

tabel 5-2: bekendheid met het steunpunt in 2009

deelgemeente	bekendheid met het steunpunt
Delfshaven	56%
Kralingen-Crooswijk	60%
Feijenoord	57%
Prins Alexander	66%
totaal	63%

Uit tabel 5-2 blijkt dat de bekendheid met het steunpunt per deelgemeente in 2009 tussen de 56 en 66% schommelt. Delfshaven en Feijenoord scoren iets lager dan het stedelijke percentage, Kralingen-Crooswijk en Prins Alexander scoren iets hoger dan de 63% van de stad. In niet één van de deelgemeenten kennen alle inwoners van de deelgemeente het steunpunt.

Uit het eigen onderzoek blijkt dat een van de twintig geïnterviewde mantelzorgers niet wist wat mantelzorg is en twee mantelzorgers waren niet op de hoogte van het feit dat de gemeente een ondersteuningsaanbod heeft. Ook op basis van deze gegevens kan worden vastgesteld dat het doel om iedereen in Rotterdam bekend te maken met mantelzorg en het ondersteuningsaanbod tot nu toe niet is gehaald.

inzet van instrumenten

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven is, staan in het uitvoeringsprogramma verschillende instrumenten om meer Rotterdammers bekend te maken met het aanbod van de mantelzorgondersteuning. Dit zijn onder andere mantelzorgplatforms, webcommunicatie tussen mantelzorgers en billboards. Het is aannemelijk dat er mensen dankzij de billboards weten wat mantelzorg is. Het volledige effect op de bekendheid over mantelzorg heeft de GGD echter niet gemeten.

In de tussenevaluatie wordt in het kader van deze doelstelling gerefereerd aan de tassenactie van de GGD. Tijdens deze actie werden tassen uitgedeeld aan mantelzorgers. Er is hiervoor onder andere een mediacampagne ingezet om mantelzorgers erop attent te maken dat zij een gratis tas konden ophalen.

⁸⁹ Gemeente Rotterdam, 'Sociale index', 2009.

⁹⁰ Gemeente Rotterdam, 'Sociale index', 2009.

Er is geen nulmeting gedaan, waardoor het niet mogelijk is om te bepalen hoe de tassenactie heeft bijgedragen aan de bekendheid van het begrip mantelzorg en de bekendheid van de rol die de gemeente heeft in de ondersteuning van mantelzorgers. Het is echter aannemelijk dat de tassenactie van de gemeente, en dan met name de mediacampagne, de bekendheid van de term mantelzorg zelf en het feit dat de gemeente een ondersteuningsaanbod heeft vergroot heeft onder de mantelzorgers. Of deze bekendheid ook onder niet-mantelzorgers is vergroot, is niet zeker.

5-3 contact met mantelzorgers

Met de tassenactie heeft de gemeente meer mantelzorgers geregistreerd. Of de gemeente daarmee haar doel heeft bereikt om in contact te komen met veel meer mantelzorgers is niet vast te stellen.

doelbereiking

De gemeente heeft als doel met veel meer mantelzorgers in contact te willen komen. Er is hierbij niet gespecificeerd wat er met contact bedoeld wordt. In de verantwoording van de GGD wordt uitgegaan van de registratie bij de steunpunten.

contact alleen geregistreerd via het steunpunt

Het contact met de mantelzorgers wordt alleen bij de steunpunten geregistreerd. De mantelzorgers kunnen echter ook via andere kanalen hulp krijgen, waaronder andere gemeentelijke diensten (zie onder andere paragraaf 5.5). Met andere woorden, het is aannemelijk dat er meer mantelzorgers bereikt (en ondersteund) worden dan uit de door de gemeente gebruikte registraties blijkt.

De rekenkamer gaat in dit onderzoek net als de gemeente ervan uit dat het aantal contacten gelijk staat aan het aantal registraties. Er zijn hier wel kanttekeningen bij te maken die in het onderstaande kader zijn beschreven.

databestanden steunpunten

Uit de twintig interviews blijkt dat een van de cliënten geen mantelzorger was. Ook blijken twee mantelzorgers het steunpunt niet te kennen: zowel een vrouw in Feijenoord als een vrouw in Prins Alexander gaven bij aanvang van het interview aan dat zij nog nooit van het Steunpunt Mantelzorg gehoord hadden. Deze mensen staan wel als cliënten in het databestand van de steunpunten. Met andere woorden, 15% van onze selectie behoort geen deel uit maken van het databestand. Dit toont aan dat de databestanden vervuild zijn: een registratie betekent niet noodzakelijk dat er een bewust contact geweest is tussen het steunpunt en de mantelzorger.

In tabel 5-3 volgt een overzicht van het aantal geregistreerde mantelzorgers per deelgemeente.

tabel 5-3: aantal mantelzorgers per Steunpunt Mantelzorg

	2007 ⁹¹	2008 ⁹²	2009 ⁹³
Delfshaven	150	359	191
Feijenoord	110	446	195
Kralingen-Crooswijk	122	261	207
Prins Alexander ⁹⁴	67	49	259
Rotterdam	1.183	2.427	1.577 ⁹⁵

Uit tabel 5-3 blijkt dat de cijfers nogal uiteenlopen. Zo is er in 2008 een verdubbeling van het aantal geregistreerde mantelzorgers ten opzichte van 2007. Dit is te verklaren uit de eenmalige tassenactie die de GGD in 2008 hield (zie onderstaand kader).

tassenactie

In 2008 heeft de GGD een grote tassenactie gehouden. Hierbij zijn tussen september en november 2008 onder andere via professionele organisaties 6.614 tassen uitgedeeld aan mantelzorgers. Deze actie is ondersteund door een mediacampagne, met de leus 'Zorgt u voor een ander, haal dan de Tas op'. In ruil voor het achterlaten van een kaartje met hun adresgegevens konden mantelzorgers een tas meenemen. Op het kaartje konden zij tevens aangeven of zij door de steunpunten benaderd wilden worden voor extra informatie. 1.863 mantelzorgers hebben dit gedaan. De contactgegevens van deze mantelzorgers zijn opgenomen in het databestand van de GGD. Hierdoor is er in 2008 een grote toename van het aantal registraties. De overige 4.751 mantelzorgers die door de tassenactie bereikt zijn, zijn niet geregistreerd.

Ook het aantal registratie bij Prins Alexander neemt aanzienlijk toe en wel van 2008 naar 2009. Er is sprake van een verviervoudiging. Navraag leert dat deze toename veroorzaakt is door een andere registratiemethode, zoals in het kader hieronder wordt toegelicht.

⁹¹ GGD Rotterdam Rijnmond, 'Zorgmonitor. Rapport resultaten mantelzorgsteunpunten 2007', juni 2008.

⁹² GGD Rotterdam Rijnmond, 'Zorgmonitor. Rapport resultaten mantelzorgsteunpunten 2008', februari 2009.

⁹³ Databestand GGD Rotterdam Rijnmond, behalve Prins Alexander. De gegevens over Prins Alexander komen van de deelgemeente Prins Alexander.

⁹⁴ De grote verschillen in Prins Alexander tussen 2007 en 2008 enerzijds en 2009 anderzijds worden veroorzaakt door een wijziging in de registratiemethode.

⁹⁵ Op basis van de gegevens van de GGD en Prins Alexander van de steunpunten in Delfshaven, Feijenoord, Hoogvliet, Hoek van Holland, IJsselmonde, Kralingen-Crooswijk, Noord, Prins Alexander, de wijkraad van Pernis en de centrumraad, verkregen per 11 februari 2010. Gegevens van drie deelgemeenten (Overschie, Charlois en Hillegersberg-Schiebroek) ontbreken nog.

geen overeenstemmende registraties

Het steunpunt in Prins Alexander bleef in 2007 en 2008 vergeleken met de andere steunpunten achter bij het aantal geregistreerde mantelzorgers. Prins Alexander is hierover in het BOS aangesproken. Dit wordt door de portefeuillehouder van Prins Alexander als onterecht ervaren, aangezien de vergelijking is gebaseerd op niet-overeenstemmende registraties. Het vergelijken van prestaties van deelgemeenten en vervolgens een afzonderlijke deelgemeente aanspreken kan alleen bij een eenduidige registratie.⁹⁶ Het blijkt dat het steunpunt in Prins Alexander in 2007 en 2008 aan de GGD en de deelgemeente rapporteerde over afgesloten cases, terwijl andere steunpunten rapporteerden over bereikte mantelzorgers. Het steunpunt registreert vanaf 2009 het aantal bereikte mantelzorgers en rapporteert deze cijfers aan de gemeente.

Het aantal geregistreerde mantelzorgers heeft lange tijd rond de 1.200 geschommeld.⁹⁷ Aangezien het aantal geregistreerde mantelzorgers meer dan verdubbeld is tussen 2007 en 2008 en er ook in 2009 ten opzichte van 2007 een grote toename is van het aantal geregistreerde mantelzorgers, kan geconstateerd worden dat er contact met meer mantelzorgers is. Of dit echter de geambieerde toename is, is niet vast te stellen. De gemeente heeft niet vastgelegd wanneer iets 'veel meer' is.

inzet van instrumenten

De communicatiecampagne die ingezet is om de bekendheid van het mantelzorgbeleid te vergroten, is ook gebruikt om met veel meer mantelzorgers in contact komen. Deze campagne bestond onder meer uit de eerder genoemde tassenactie. Door deze actie zijn mensen op de hoogte van het feit dat de gemeente voorzieningen heeft voor mantelzorgers, maar is er ook via de tas en de antwoordkaart contact geweest tussen de mantelzorgers en de gemeente.

Mantelzorgers komen via verschillende routes bij het steunpunt. Doorverwijzingen in het professionele circuit worden door de GGD verdeeld in doorverwijzingen via externe partners zoals huisartsen en interne doorverwijzingen zoals Vraagwijzer. Uit de informatie van de GGD blijkt dat vooral veel mantelzorgers via de tassenactie van de GGD in contact zijn gekomen met de steunpunten.⁹⁸

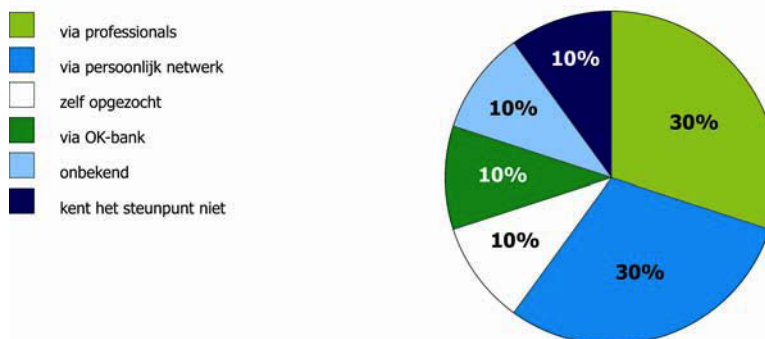
Ook uit de eigen interviews met twintig mantelzorgers blijkt dat zij via uiteenlopende routes in aanraking komen met het mantelzorgbeleid. Figuur 5-1 geeft de verschillende manieren weer waarop dit is gebeurd.

⁹⁶ Interview met portefeuillehouder deelgemeente Prins Alexander, 1 februari 2010.

⁹⁷ Gemeente Rotterdam, 'Tussenevaluatie intensivering Mantelzorgondersteuning 2007-2010', april 2009.

⁹⁸ GGD Rotterdam-Rijnmond, 'Zorgmonitor. Resultaten mantelzorgsteunpunten 2008', februari 2009.

figuur 5-1: doorverwijzing van geïnterviewde mantelzorgers naar steunpunten



Uit figuur 5-1 blijkt dat bijna een derde van de geïnterviewde mantelzorgers zijn doorverwezen door professionele organisaties (zoals Vraagwijzer). Mantelzorgers (10%) kunnen ook bij het steunpunt terecht komen, omdat zij een handtekening nodig hebben voor een mantelzorgbijdrage van de OK-bank (Onbenutte Kwaliteiten, zie kader hierna).

OK-bank

De wet Werk en Arbeid verplicht mantelzorgers betaald werk te zoeken. SoZaWe biedt mantelzorgers met een uitkering de mogelijkheid tot vrijstelling van deze arbeidsplicht voor een periode van drie jaar. Tegelijkertijd ondersteunt de OK-bank mantelzorgers door middel van begeleidings- en activeringstrajecten en reïntegratieprocessen.⁹⁹

De mantelzorgers die via de OK-bank in aanmerking willen komen voor deze vrijstelling hebben een handtekening nodig van het steunpunt. Als zij bij het steunpunt komen voor deze handtekening, wordt er niet noodzakelijkerwijs door het steunpunt aan hen hulp geboden. Dit hangt van de behoefte van de mantelzorger af. Uit de bestanden blijkt echter dat mantelzorgers die via de OK-bank alleen een handtekening van het steunpunt krijgen, toch worden geregistreerd als contact van het steunpunt, ook al is er geen andere hulpverlening geweest.

Naast het professionele netwerk is ongeveer een derde van de mantelzorgers door het eigen persoonlijke netwerk (vrienden, familie) op het steunpunt gewezen. Van twee mantelzorgers kon niet meer achterhaald worden hoe ze voor het eerst bij het steunpunt terecht waren gekomen, aangezien dit te lang geleden was voor hen om het zich nog te herinneren. Twee mantelzorgers gaven aan het steunpunt nog niet te kennen. Dit is opvallend, omdat zij wel als overbelaste mantelzorger geregistreerd staan.¹⁰⁰ Geen enkele van de geïnterviewde mantelzorgers geeft aan via de tassenactie

⁹⁹ Gemeente Rotterdam, 'Beleidskader mantelzorgondersteuning en programma intensivering mantelzorgondersteuning 2007-2010: meer Rotterdammers zorgen voor elkaar', april 2007.

¹⁰⁰ De rekenkamer is zich bewust van het feit dat dit niet mogelijk zou moeten zijn, aangezien deze mantelzorgers uit het cliëntenbestand van een steunpunt komen, waar zij geregistreerd staan als overbelaste mantelzorger. Het is denkbaar dat de desbetreffende mantelzorgers vanwege de hoeveelheid aan organisaties en instellingen waar zij hulp van ontvangen of hulp hebben

bij het steunpunt terecht te zijn gekomen. Hieronder volgen twee voorbeelden van het eerste contact met het steunpunt.

door professionele organisatie doorverwezen naar het steunpunt

Een vrouw in Feijenoord is door de sociale dienst naar het steunpunt gestuurd, omdat het steunpunt een handtekening moest plaatsen voor haar mantelzorguitkering van de OK-bank. Ze staat sindsdien in het bestand van het steunpunt en krijgt uitnodigingen voor de activiteiten die het steunpunt organiseert. Ze gaat hier niet op in.

Een mevrouw uit Delfshaven die voor haar meervoudig gehandicapte jongere zusje zorgt is met het steunpunt in contact gekomen via haar huisarts. Mevrouw kreeg toen te maken met de ziekte van haar andere zus, waardoor de zorg ineens heel zwaar werd. De huisarts heeft mevrouw toen aangeraden om contact op te nemen met het steunpunt en het steunpunt heeft haar toen gebeld. Mevrouw kwam vervolgens ongeveer om de twee weken voor gesprekken bij het steunpunt.

via persoonlijke netwerk doorverwezen naar het steunpunt

Een 56-jarige vrouw in Delfshaven verzorgt haar moeder. Zij laat iedere dag haar hondje uit. Tijdens deze wandelingen spreekt zij regelmatig met een buurtgenoot. Deze wees haar op het steunpunt. Daar kwam zij zelf namelijk ook. Sindsdien voert mevrouw regelmatig gesprekken bij het steunpunt zodat ze even haar ei kwijt kan.

5-4 regelmatig contact met zwaarbelaste mantelzorgers

Het doel om regelmatig contact te hebben met zeker 80% van de zwaar- en overbelaste mantelzorgers zal niet gehaald worden. Het is niet vast te stellen of de communicatiecampagne van de gemeente effect heeft gehad op het bereiken van deze groep.

doelbereiking

De gemeente heeft aangegeven regelmatig contact te willen met 80% van de zwaar- en overbelaste mantelzorgers. De GGD heeft recent geconstateerd dat 12% van de 69.000 mantelzorgers in Rotterdam overbelast is (zie kader).¹⁰¹ Dit betekent dat er 8.280 overbelaste mantelzorgers zijn, door de GGD afgerond naar 8.000. In 2007 is het doel geformuleerd om 80% van deze groep te bereiken, dat wil zeggen 6.400 zwaarbelaste mantelzorgers. Om te bepalen of dit doel gehaald zal worden, heeft de rekenkamer gekeken naar de databestanden van de steunpunten. Deze hebben vanaf 2008 de overbelasting bijgehouden. Tabel 5-4 geeft het aantal geregistreerde overbelaste mantelzorgers per steunpunt voor 2008 en 2009 weer.

aangevraagd de instanties niet kunnen onderscheiden. Bij een van de mantelzorgers kan het probleem ook zijn dat zij vanwege haar beperkte kennis van de Nederlandse taal moeite heeft te onthouden bij welke instanties zij is geweest.

¹⁰¹ GGD Rotterdam Rijnmond, 'Zorgmonitor. Rapport (Zwaar- en overbelaste) Mantelzorgers in Rotterdam 2007, nulmeting', juni 2008.

tabel 5-4: aantal overbelaste mantelzorgers per Steunpunt Mantelzorg¹⁰²

	2008	2009
Delfshaven	43	64
Feijenoord	67	62
Kralingen-Crooswijk	30	42
Prins Alexander	-	165
Rotterdam	441 ¹⁰³	651 ¹⁰⁴

Zoals uit tabel 5-4 blijkt, was er in 2009 contact met 651 overbelaste mantelzorgers. Dit is 8% van de te bereiken groep. Als het bereik van 2008 daarbij wordt opgeteld, is het bereik over beide jaren 13%.¹⁰⁵ Om in 2010 het gewenste aantal overbelaste mantelzorgers te bereiken, dient in dat jaar dus met 67% van de groep contact moet worden gelegd.

overbelasting in de Vrijetijdsomnibus van de gemeente

Een keer in de twee jaar worden in opdracht van de GGD door het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) aan de inwoners van Rotterdam stellingen voorgelegd met betrekking tot eventuele overbelasting van mantelzorgers. Het zijn de volgende stellingen:

Door het geven van mantelzorg

- heb ik mijn werk of andere bezigheden minder zorgvuldig gedaan dan ik gewend ben
- kom / kwam ik niet toe aan dingen die ik normaal in mijn vrije tijd doe
- kost(te) het me meer moeite dan anders om mijn huishouden te regelen
- ben / was ik in mijn vrije tijd te moe om iets te ondernemen
- ben ik ziek of overspannen (geworden)
- kom / kwam ik regelmatig tijd tekort
- heb / had ik financiële problemen
- ik vind / vond het zwaar om mantelzorg te geven

De antwoordmogelijkheden zijn 'ja', 'valt/viel wel mee' en 'nee'.

In een onderzoek van de GGD uit 2009 naar de behoeften van mantelzorgers staat dat als een respondent vijf of meer van de acht stellingen met 'ja' beantwoordt, deze zwaar- en overbelast is. Deze methode is door de GGD in 2007 ook gebruikt om te kunnen vaststellen hoeveel overbelaste mantelzorgers er in de gemeente zijn.¹⁰⁶

¹⁰² Uit databestand van de GGD-Rotterdam Rijnmond, behalve Prins Alexander. Deze deelgemeente heeft de gegevens separaat aangeleverd.

¹⁰³ Over 2008 zijn geen gegevens van Prins Alexander beschikbaar.

¹⁰⁴ Op basis van de gegevens van de GGD en Prins Alexander van de steunpunten in Delfshaven, Feijenoord, Hoogvliet, Hoek van Holland, IJsselmonde, Kralingen-Crooswijk, Noord, Prins Alexander, de wijkraad van Pernis en de centrumraad, verkregen per 11 februari 2010. Gegevens van drie deelgemeenten (Overschie, Charlois en Hillegersberg-Schiebroek) ontbraken.

¹⁰⁵ Ervan uitgaand dat cliënten die in 2008 geregistreerd staan, niet ook in 2009 de bestanden staan.

¹⁰⁶ GGD Rotterdam Rijnmond, 'Zorgmonitor. Rapport (Zwaar- en overbelaste) Mantelzorgers in Rotterdam 2007, nulmeting', juni 2008; 'Wat wil de mantelzorger? Een onderzoek naar behoeften van mantelzorgers in Rotterdam', oktober 2009.

De steunpunten gebruiken de CSI (zie een kader verderop). Dit is op advies van belangenorganisatie Mezzo en vanwege de mogelijkheid tot benchmarken (andere gemeenten gebruiken de CSI ook). Doordat de steunpunten een ander meetinstrument hanteren, kan er een discrepantie ontstaan tussen de aantallen van de GGD en van de steunpunten, wat ook door de GGD wordt erkend.¹⁰⁷

De doelstelling van de gemeente gaat uit van overbelaste mantelzorgers waarmee via het steunpunt contact is geweest. Om de voortgang van de doelbereiking te beoordelen, dient dus gebruik te worden gemaakt van hun registraties. Per 1 juni 2008 is bij alle steunpunten een uniform meetinstrument, de Caregivers Strain Index (CSI), in gebruik genomen. De rekenkamer constateert echter dat deze CSI niet consequent wordt toegepast. Zo wordt in Kralingen-Crooswijk de CSI niet afgenomen als het voor de steunpuntmedewerker bij voorbaat duidelijk is dat de mantelzorger overbelast is.¹⁰⁸

Caregivers Strain Index (CSI)

In Nederland worden er verschillende instrumenten gebruikt om de belasting van mantelzorgers te meten. Kragt¹⁰⁹ onderzocht de verschillende meetinstrumenten om te kunnen bepalen op welke manier de mate van belasting van mantelzorgers het beste kan worden bepaald. De kritiek die specifiek op de CSI wordt gegeven is de volgende:

- In de CSI is de alleen de subjectieve belasting betrokken (niet objectief: de hoeveelheid tijd etc.).
- De stellingen zijn algemeen geformuleerd, waardoor het gemakkelijk is om ze met 'ja' te beantwoorden. De stellingen zijn daarnaast niet neutraal.
- Er wordt weinig aandacht besteed aan patiëntkenmerken en omgevingskenmerken die de draaglast en draagkracht kunnen beïnvloeden.
- Een aantal stellingen van de CSI zijn specifiek gericht op ziektes die de persoonlijkheid van de hulpvrager aantasten (zoals: 'het gedrag van de zorgvrager maakt me soms van streek')

De rekenkamer heeft de CSI zelf ook bij de geïnterviewde mantelzorgers afgenomen. Het viel haar op dat – aansluitend op het laatste punt van Kragt – dat een aantal stellingen gericht is op het verzorgen van iemand die ineens ziek wordt. Voor mantelzorgers waarbij de hulpvrager hun gehandicapte kind is gaan deze vragen niet op. Een voorbeeld is de stelling 'het is pijnlijk te moeten zien dat hij/zij een ander persoon is geworden'.

Zoals in tabel 5-4 is aangegeven is in 2009 door de steunpunten bij 651 geregistreerde mantelzorgers aangegeven dat zij zwaar- en overbelast zijn. Hieronder volgen enkele voorbeelden van wel en niet overbelaste mantelzorgers.

¹⁰⁷ Interview GGD, 17 juni 2009.

¹⁰⁸ Interview Steunpunt Mantelzorg Kralingen-Crooswijk, 3 september 2009.

¹⁰⁹ I. Kragt, 'Overbelasting van mantelzorgers: op zoek naar het beste meetinstrument', 16 februari 2007.

overbelasting

Een vrouw in Prins Alexander zorgt voor haar ouders. Haar moeder heeft een zware longziekte. Zij zit 15 uur per dag aan een zuurstofapparaat. Haar stiefvader, heeft nu lymfklierkanker en heeft eerder huidkanker gehad. Het gaat nu, na een periode van veel ziekenhuisbezoek, iets beter met hem. Het echtpaar heeft een eigen zaak, waar ze financieel afhankelijk van zijn. Vanwege de eigen zaak komt het echtpaar, net als hun dochter, niet in aanmerking voor financiële tegemoetkomingen. De mantelzorger werkt vier dagen in de week in de zaak. Ook zorgt zij ervoor dat de boekhouding van de zaak op orde blijft. Op een doordeweekse dag brengt ze haar stiefvader naar de zaak, zorgt ze voor het middag- en avondeten van het echtpaar, houdt ze hun huis schoon en doet ze de was. Daarnaast zorgt ze ervoor dat bij haar thuis de zaken goed geregeld zijn. Na recent twee reizen te hebben moeten annuleren, heeft ze ervaren dat ze haar zorgtaken niet meer kan combineren met vakanties.

geen overbelasting

Een mevrouw uit Kralingen-Crooswijk zorgt voor haar man die onder meer diabetes heeft en moeite heeft met fysieke handelingen (bukken, aankleden etc.). De verzorging is lichamelijk zwaar, maar ze wonen in een seniorenwoning waardoor er aanpassingen in de woning aanwezig zijn die het vergemakkelijken. Tevens maken ze gebruik van thuiszorg voor de huishoudelijke verzorging. Door de relatie als mantelzorger en verzorgde zijn mevrouw en haar man dichterbij elkaar gekomen. Omdat haar man alleen fysieke klachten heeft, is er verder op emotioneel vlak niets tussen hen veranderd. Ook kan hij bijvoorbeeld nog wel fysiek lichte taken, zoals de administratie, doen.

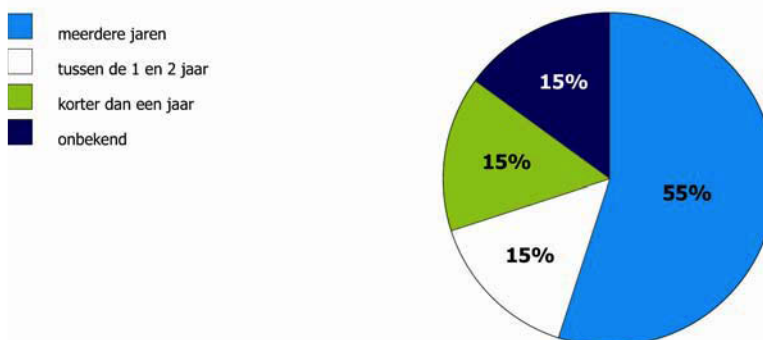
Van de geïnterviewde mantelzorgers bleken er op dat moment dertien zwaar- of overbelast te zijn (zie onderstaand kader).

selectie van overbelaste mantelzorgers

Bij de selectie van te interviewen mantelzorgers zijn alleen mantelzorgers geselecteerd die als overbelast staan geregistreerd. Dertien van de twintig geïnterviewde mantelzorgers (65%) blijken volgens de CSI inderdaad overbelast zijn. Van vier mantelzorgers is vastgesteld dat zij dit nu niet (meer) zijn. Van de overige mantelzorgers is het niet mogelijk gebleken om te bepalen of zij overbelast zijn of niet. In twee gevallen wilden de mantelzorgers de CSI-vragen niet beantwoorden. In één geval gaat het om iemand waar uit het interview bleek dat zij geen mantelzorger is.

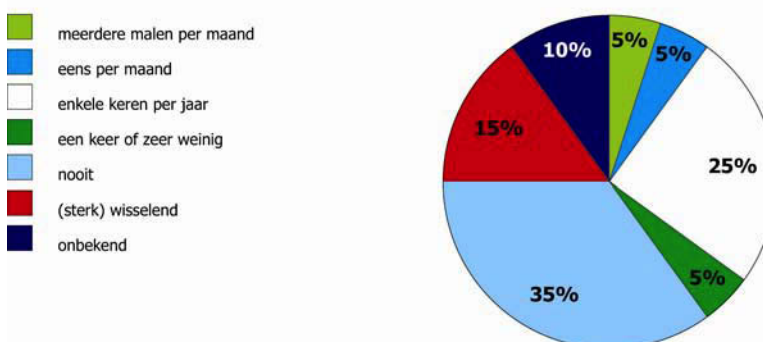
De rekenkamer heeft van de geïnterviewde mantelzorgers in kaart gebracht hoe lang zij bij het steunpunt ondersteund worden en hoe vaak. In figuur 5-2 is de duur van het contact weergegeven.

figuur 5-2: duur contact steunpunt



Figuur 5-2 toont aan dat een kleine meerderheid (55%) meerdere jaren contact met het steunpunt heeft. Figuur 5-3 geeft de frequentie van het contact aan.

figuur 5-3: frequentie contact steunpunt



Figuur 5-3 laat zien dat 35% van de mantelzorgers meerdere keren per jaar (meerdere malen per maand, eens per maand of een enkele keren per jaar) voor steun naar het steunpunt gaat. Van 10% is het niet bekend hoe vaak ze naar het steunpunt gaan. 55% geeft aan weinig, nooit of met een zeer wisselende frequentie bij het steunpunt aan te kloppen.

Een meerderheid heeft dus wel langdurig contact met het steunpunt, maar een even grote meerderheid heeft dat niet altijd even regelmatig en frequent. Of daarmee het doel om regelmatig in contact te komen met overbelaste mantelzorgers, binnen bereik komt, is niet te zeggen. De gemeente heeft immers niet gespecificeerd wat 'regelmatig' is.

inzet van instrumenten

Om in contact te komen met overbelaste mantelzorgers is, net als voor de andere doelen, de tassenactie ingezet. Deze was echter niet specifiek op zwaar- en overbelaste mantelzorgers gericht, maar op alle mantelzorgers. Zij leidde tot registratie van mantelzorgers. De gemeente heeft systematische voor- en nameting gedaan naar de effecten van de tassenactie op de (overbelaste) mantelzorger.

5-5 passend aanbod voor 5.000 zwaarbelaste mantelzorgers

Het doel om 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers met een passend aanbod te bereiken, te ondersteunen door de steunpunten mantelzorg en hen mantelzorgcontracten aan te bieden, zal niet gehaald worden. Uit de interviews blijkt dat van de mantelzorgers die met een concrete hulpvraag naar het steunpunt zijn gekomen, ruim de helft niet heeft gekregen waar ze voor gekomen is. Steunpunten bieden relatief veel emotionele ondersteuning en ook administratieve ondersteuning. Het laatste ontvangen mantelzorgers evengoed van andere organisaties.

doelbereiking

In 2007 is de ambitie geformuleerd om in 2010 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers met een passend aanbod, in een mantelzorgcontract, te hebben ondersteund. Per jaar is een mijlpaal geformuleerd. In 2009 gaat het om 3.000 mantelzorgers. Er zijn in dat jaar 651 overbelaste mantelzorgers¹¹⁰ bereikt. Dit is 22% van de mijlpaal voor 2009. Indien de gegevens over 2008 en 2009 worden opgeteld, dan zijn er in die jaren 1.092 overbelaste mantelzorgers geholpen. Om in 2010 er 5.000 te hebben ondersteund, dienen dit jaar dus vier keer zoveel overbelaste mantelzorgers te worden geholpen dan in de afgelopen twee jaar samen.

De genoemde gegevens hebben betrekking op mantelzorgers die bij de steunpunten zijn geweest voor informatie of steun. Of zij ook met een *passend aanbod* zijn ondersteund, is niet bekend. Strikt genomen is om die reden niet vast te stellen of de mijlpaal voor 2009 is bereikt. Indien ervan uit wordt gegaan dat er wel een passend aanbod is gedaan, verandert dat niets aan de bovenstaande bevindingen.

Bij de door ons geïnterviewde mantelzorgers kunnen we wel vaststellen of er een passend aanbod is gedaan. Wij hebben gevraagd voor welke steun zij contact hebben opgenomen met het steunpunt en welke steun zij hebben ontvangen. De vraag en het aanbod naar steun hebben we verdeeld in twee categorieën: administratieve ondersteuning en emotionele ondersteuning (zie het kader hieronder).

¹¹⁰ Zie tabel 5.4.

ondersteuning van het steunpunt

In zowel het beleidskader als het uitvoeringsprogramma worden verschillende typen hulp genoemd. Deze typen zijn door de rekenkamer in twee categorieën verdeeld: administratieve en emotionele ondersteuning.

administratieve ondersteuning

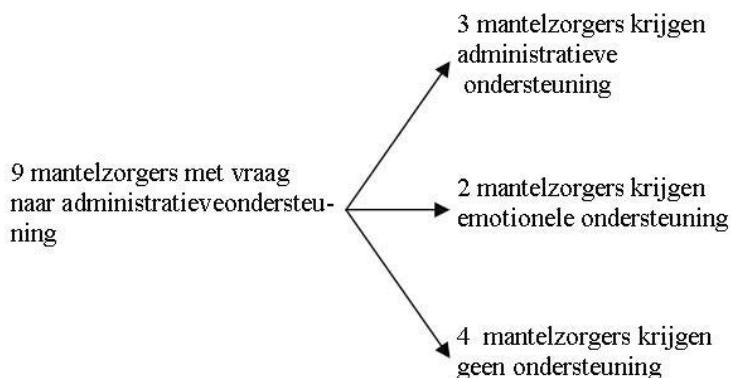
Onder administratieve ondersteuning wordt voornamelijk informatieverstrekking over beschikbare ondersteuning en hulp bij het invullen van formulieren gevonden. Ook doorverwijzingen rekenen we tot deze categorie.

emotionele ondersteuning

Emotionele ondersteuning kan direct door het steunpunt geboden worden. Het kan daarbij gaan om psychosociale hulp, maar ook om een praatje. Onder emotionele ondersteuning valt ook lotgenotencontact. Uit het behoefteonderzoek van de GGD blijkt dat zwaar- en overbelaste mantelzorgers vaker behoefte hebben aan emotionele ondersteuning dan andere mantelzorgers.¹¹¹

Van de gesproken mantelzorgers geven er zeven aan geen hulp van het steunpunt te hebben ontvangen. Negen mensen hebben aangegeven met een administratieve vraag naar het steunpunt te zijn gegaan en vier met een vraag om emotionele ondersteuning. Figuur 5.4 laat zien wat voor type ondersteuning degenen met een verzoek om administratieve ondersteuning, hebben gekregen.

figuur 5-4: aanbod aan mantelzorgers met een vraag naar administratieve ondersteuning



Uit figuur 5-4 blijkt dat de mantelzorgers die voor administratieve ondersteuning naar het steunpunt zijn gekomen, grotendeels deze ondersteuning niet hebben ontvangen. Een derde kreeg de gevraagde ondersteuning. De anderen kregen daarentegen emotionele ondersteuning of, en dat kwam vaker voor, helemaal geen ondersteuning.

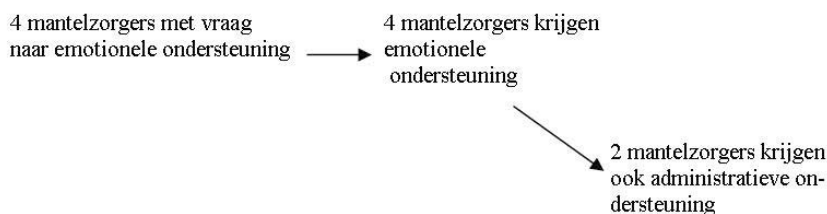
¹¹¹ GGD Rotterdam-Rijnmond, 'Wat wil de mantelzorger? Een onderzoek naar behoeften van mantelzorgers in Rotterdam', oktober 2009.

administratieve ondersteuning

Een vrouw uit Kralingen-Crooswijk zorgt voor haar man die 82 jaar oud is. Ze zegt vaak dat ze al zeventien jaar voor hem zorgt maar eigenlijk is het langer, ze weet niet precies hoe lang. Haar man heeft longemfyseem en heeft nog maar vijftien procent van zijn nierfunctie. Haar man kan binnenshuis nog wel lopen, buitenshuis gebruikt hij een scooter. De vrouw is zelf 75 jaar oud. 's Ochtends helpt ze haar man met wassen en aankleden en geeft ze hem zijn injecties en medicijnen. Ze heeft wel eens thuiszorg aangevraagd voor haar man, maar dat was geen succes. Ze kwamen vaak pas heel laat in de ochtend om hem aan te kleden. Toen heeft ze de thuiszorg weggestuurd. Nu doet ze alles weer zelf, dat werkt toch het beste, ook het huishoudelijk werk, zoals wassen en strijken. Ze heeft contact gezocht met het steunpunt omdat ze van een kennis had gehoord dat die konden helpen met het aanvragen van een Persoons Gebonden Budget (PGB). Via het steunpunt heeft mevrouw een PGB aangevraagd.

In figuur 5-5 is aangegeven of degenen die voor emotionele ondersteuning bij het steunpunt kwamen, dat ook kregen.

figuur 5-5: aanbod aan mantelzorgers met een vraag naar emotionele ondersteuning



Uit figuur 5-5 blijkt dat de gesproken mantelzorgers die voor emotionele ondersteuning naar een Steunpunt Mantelzorg zijn gegaan, deze ook hebben gekregen. De helft daarvan kreeg bovendien ook administratieve ondersteuning.

emotionele ondersteuning

Een vrouw uit Feijenoord heeft jarenlang voor haar dochter gezorgd. Haar dochter is vijftien jaar en vanaf de geboorte verstandelijk gehandicapt, ze heeft verstandelijk het niveau van een kind van negen. Daarnaast heeft haar dochter ook gedragsproblemen, ze heeft bijvoorbeeld woedeaanvallen, en is ook enkele keren van huis weggelopen. Eigenlijk moet er 24 uur per dag iemand bij haar zijn om op haar te letten. De ondersteuning van het steunpunt bestond uit gesprekken met de coördinator van het steunpunt. De gesprekken waren in het begin één keer per maand, later één keer in de drie maanden. Die gesprekken hebben haar geholpen, het is prettig dat om je verhaal kwijt te kunnen en dat er naar je verhaal geluisterd wordt. Daarnaast helpt het om spanning te ontladen, en ze heeft tips gekregen hoe om te gaan met de situatie. Het meisje is nu opgenomen in een instelling voor mensen met een lichte verstandelijke handicap en gedragsproblemen. Sinds de opname heeft mevrouw geen gesprekken meer met de coördinator van het steunpunt. Als haar dochter weer thuis zou komen wonen, dan zou ze misschien wel weer af en toe een gesprek met het steunpunt hebben.

Samengevat, bijna de helft van de mantelzorgers die nog kan benoemen waarvoor zij naar het steunpunt zijn gegaan, heeft andere ondersteuning gekregen dan waarvoor zij kwam.

Er is in de bovenstaande uitwerking van passende hulp alleen gekeken of de geboden hulp past bij de gevraagde hulp. Er kan echter onderscheid gemaakt worden tussen passende hulp waarbij de gevraagde hulp ook is aangeboden en passende hulp waarbij het aangeboden niet is gevraagd (zie kader).

passend aanbod

Zoals aangegeven heeft de gemeente niet gespecificeerd wat zij onder een passend aanbod verstaat. In dit onderzoek is er vanuit gegaan dat passend betekent dat mantelzorgers aangeboden krijgen wat zij vragen. Echter, het kan voorkomen dat een mantelzorger met een vraag bij het steunpunt komt die niet direct zijn behoefte weergeeft. Een medewerker van het steunpunt zal in dergelijke gevallen op zoek gaan naar de zogenaamde latente vraag: de vraag achter de vraag. In die gevallen past de vraag niet bij het aangeboden, maar kan er wel van een passend aanbod gesproken worden. Dit wordt in dit onderzoek niet meegenomen.

Hieronder volgen voorbeelden van passende hulp en van niet passende hulp.

passende hulp waarbij het gevraagde ook aangeboden is

Een man van 80 jaar uit Kralingen-Crooswijk zorgt voor zijn vrouw die 75 jaar oud is. Dertien jaar geleden heeft zijn vrouw een herseninfarct gehad. Op dit moment is zijn vrouw zeer beperkt mobiel; met veel moeite kan zij de WC bereiken. Ook gaat zijn vrouw geestelijk achteruit. Meneer heeft een zoon, maar die heeft artrose bij zijn heupen en kan niet helpen. Meneer heeft aan het huishouden en het verzorgen van zijn vrouw een dagtaak. Hij doet alles zelf. Er is hem wel hulp aangeboden, maar zolang als hij de dingen zelf kan doen, doet hij het zelf. Hij vindt het wel zwaar. Hij gaat zo één keer per maand langs bij het steunpunt, vaak als hij ergens niet uit kan komen zoals bijvoorbeeld een enquête van de gemeente. Ook helpt het steunpunt bij het invullen van de belastingpapieren.

passende hulp waarbij de aangeboden ondersteuning niet het gevraagde is

Een man uit Prins Alexander zorgt voor zijn echtgenote. Beiden zijn 69 jaar oud. Mevrouw heeft de ziekte van Parkinson. Dit is acht jaar geleden vastgesteld. De man heeft aan het huishouden en het verzorgen van zijn vrouw een dagtaak. In het huishouden en de zorg voor zijn echtgenote doet hij alles zelf. Verder begeleidt hij zijn echtgenote bij bezoeken buitenshuis, zoals naar de huisarts, de fysiotherapeut en het ziekenhuis. Aanleiding om met het steunpunt contact op te nemen was het mantelzorgcompliment. De heer had ervan gehoord, en heeft toen contact opgenomen met het steunpunt om dat mantelzorgcompliment aan te vragen. De medewerker van het steunpunt heeft toen daarnaast voor mevrouw een nulurenindicatie aangevraagd bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Het voordeel hiervan is dat je alvast in het systeem zit als je écht hulp nodig hebt. Het aanvraagformulier van het CIZ om de indicatie aan te vragen was ingewikkeld. De medewerker van het steunpunt heeft geholpen met het invullen ervan. De heer vond dat erg prettig. De heer benadrukt dat vooral de zekerheid dat er iemand is waar je terecht kunt als er iets is, een contactpersoon die jou en de thuissituatie kent, belangrijk is voor het echtpaar.

geen passende hulp

Een alleenstaande ouder uit Prins Alexander zorgt voor haar spastische zoon. Hij wordt elke dag om zeven uur opgehaald om naar school te gaan en wordt om half vijf door de taxibus thuisgebracht. Het dagritme van de moeder wordt door haar zoon bepaald. De zorg is fysiek erg zwaar. De moeder gebruikt de tijd die haar zoon op school of aan het logeren is om uit te rusten. Als haar zoon 's middags thuis komt zorgt ze dat ze genoeg energie heeft om met hem te eten, te spelen en hem in bed te stoppen. Ze heeft het steunpunt om hulp gevraagd. De enige hulp die zij aangeboden heeft gekregen zijn groepsgesprekken. Hier had zij echter geen behoefte aan.

De rekenkamer heeft ook gekeken of de hulpvraag die bij het steunpunt terecht komt uniek is. Met andere woorden, wordt de steun die door het steunpunt verleend wordt door de mantelzorgers niet elders ook verkregen?

mantelzorgers met verschillende petten

Mantelzorgers met een hulpvraag komen niet alleen bij de steunpunten terecht. Zo beschrijft de GGD de vele organisaties die mantelzorgers 'informatie, praktische steun, emotionele steun of steun met betrekking tot rol/identiteit' bieden. Hieronder vallen verschillende vrijwilligers- en ondersteuningsorganisaties zoals de Vrijwillige Thuishulp (VTH) en professionele zorgverlening zoals Thuiszorg Rotterdam en MEZZO.¹¹² Dit zijn organisaties die speciaal rekening houden met mantelzorgers. Maar mantelzorgers vinden ook elders hulp. Zo vallen sommige mantelzorgers als ouderen onder het ouderenbeleid, als minima onder het minimabeleid, kunnen ze als buurtbewoner aanschuiven bij de activiteiten in het buurthuis of kunnen ze als ouder van een kind met een beperking hulp ontvangen van stichting MEE. Met andere woorden, op diverse terreinen kan de mantelzorger worden ondersteund, maar niet zozeer specifiek als mantelzorger.

Zoals mantelzorgers bij allerlei verschillende instanties terecht kunnen, zo zetten naast de gemeente ook allerlei andere organisaties instrumenten ter ondersteuning van mantelzorgers in. Zo biedt bijvoorbeeld de Stedelijke Stuurgroep Mantelzorg specifieke trajecten voor allochtone mantelzorgers en ondersteunt zij de coördinatoren van de steunpunten.¹¹³

In tabel 5-5 is aangegeven welke hulpvormen de door de rekenkamer geïnterviewde mantelzorgers van het steunpunt hebben gekregen en welke vormen van andere organisaties, zonder tussenkomst van het steunpunt.

¹¹² GGD Rotterdam-Rijnmond, 'Zorgmonitor. Rapport mantelzorg, onmisbare zorg daar moeten we zuinig op zijn!', juni 2007.

¹¹³ De Stedelijke Stuurgroep Mantelzorg is een werkgroep vanuit het zogenoemde Brancheorganisatie Sociale Sector Rotterdam (BOSSR), waarin welzijnsinstellingen zitting hebben.

tabel 5-5: hulp van het steunpunt en elders

	hulp steunpunt	hulp elders
Emotionele ondersteuning	8	3
Administratieve ondersteuning (invullen van formulieren)	6	7
Dag van de mantelzorg	4	0
Doe- middagen	3	0
Lotgenotencontact (chatboxen, mantelzorgkring)	2	1
Instructies, cursussen, informatie over ziekte	2	4
Doorverwijzen	1	2
Voorzieningen op het vlak van Domotica en woningaanpassing	0	7
Respijtzorg	0	4
Huishoudelijke hulp (schoonmaken)	0	4
Persoonlijke verzorging (hulp bij wassen, aankleden)	0	3
Mantelzorgcompliment (sociale verzekeringsbank)	0	2
PGB	0	2
Parkeerpas	0	1

Tabel 5-5 toont dat sommige hulp die via het steunpunt aan de geïnterviewde mantelzorgers geboden wordt, elders nauwelijks gevonden wordt. Zo zien we dat de mantelzorgers vooral veel bij het steunpunt komen voor emotionele ondersteuning en dat dit elders minder vaak gevonden wordt. Mantelzorgers krijgen bij de steunpunten ook relatief veel administratieve ondersteuning (zoals hulp bij het aanvragen van een PGB of het invullen van formulieren), maar deze hulp wordt elders evengoed vaak gevonden. Sommige hulp wordt uitsluitend buiten het steunpunt gevonden, zoals voorzieningen op het vlak van Domotica en woningaanpassingen. Administratieve ondersteuning, wordt zowel veelvuldig bij het steunpunt als elders gevonden. Hieronder volgen enkele voorbeelden van hulp die van het steunpunt ontvangen is en van hulp die een mantelzorger elders vindt.

hulp van het steunpunt

Een mevrouw uit Kralingen-Crooswijk zorgt voor haar schizofrene zoon. De rest van de familie van mevrouw woont niet in de buurt en mevrouw heeft soms moeite met de Nederlandse taal. Via Vraagwijzer is ze in contact gekomen met het Steunpunt Mantelzorg. De medewerker van het steunpunt is haar vertrouwenspersoon geworden. Ze komt bij het steunpunt voor gesprekken, heeft een cursus gevolgd over het omgaan met een persoon met schizofrenie, krijgt hulp bij het invullen van papieren (o.a. om hulpmiddelen aan te vragen), heeft hulp gehad bij het aflossen van haar schulden en heeft lotgenotencontact. Al deze hulp ontvangt mevrouw via het Steunpunt Mantelzorg.

hulp van het steunpunt en hulp elders

Een mevrouw uit Feijenoord zorgde tot voor kort voor haar verstandelijk gehandicapte dochter. Mevrouw gaat naar het steunpunt voor gesprekken, zo kan ze haar verhaal kwijt en het helpt haar spanning te ontladen. Mevrouw komt ook bij stichting MEE. Ze heeft daar begeleidingsgesprekken en kan dus ook daar haar verhaal aan iemand kwijt. Verder heeft ze daar een cursus gevolgd waarin werd verteld hoe ze om kon gaan met de handicap van haar dochter en is ze daar geholpen met administratieve en financiële dingen rondom de opname van haar dochter in een instelling voor mensen met een lichte verstandelijke handicap en gedragsproblemen.

hulp elders gevonden

Een mevrouw uit Feijenoord zorgt voor haar zoon met het syndroom van Down. De familie heeft aanpassingen gemaakt in de woning om hem goed te kunnen verzorgen. Hij wordt steeds zwaarder, waardoor de zorg lichamelijk steeds zwaarder wordt voor de moeder. Tot voor kort ging haar zoon overdag naar een dagverblijf, af en toe in de vakanties naar een logeershuis en kwamen er wekelijks twee vrouwen voor activerende en ondersteunende begeleiding. Al deze hulp is recent stop gezet. Daarom is een medewerker van CIZ langs gekomen om de moeder uitleg te geven hoe zij om kan gaan met haar kind. Ook is het maatschappelijk werk langs geweest. Zij hebben aangegeven naar een vrijwilliger te zoeken om de moeder te ondersteunen. Mevrouw verstaat goed Nederlands, maar heeft moeite met schrijven. De stichting Bewonersorganisatie Afrikaanderwijk helpt haar met het invullen van formulieren voor voorzieningen. Zij krijgt geen hulp van het steunpunt.

inzet van instrumenten

Een van de instrumenten die de gemeente wilde inzetten om te bereiken dat 5.000 overbelaste mantelzorgers passende hulp zouden krijgen, is de mantelzorgovereenkomst. Deze heeft de GGD wel ontwikkeld, maar zij is niet in gebruik genomen. De reden is dat de mantelzorgovereenkomst niet past bij de werkwijze van de mantelzorgconsulenten¹¹⁴ en op verschillende bezwaren bij de deelgemeenten stuit.¹¹⁵ Het doel om 5.000 mantelzorgers een mantelzorgovereenkomst aan te bieden is dus niet gehaald.

De steunpunten worden ook als instrument genoemd om een passend aanbod te bieden. Zoals in hoofdstuk vier beschreven hebben de steunpunten in de deelgemeenten het mantelzorgbeleid uitgevoerd. In tabel 5-2 in paragraaf 5-3 staat een overzicht van de bereikte mantelzorgers per steunpunt.

5-6 lastenverlichting van 5.000 zwaarbelaste mantelzorgers

Het doel om de lasten van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers te verlichten zal niet gehaald worden. Uitgaande van het door de GGD voorgeschreven meetinstrumentarium heeft bij tweederde van de geïnterviewde mantelzorgers de ondersteuning niet geleid tot het verdwijnen van hun overbelasting. Slechts enkele mantelzorgers voelen zich minder belast, hoewel bijna de helft zegt baat van de steun te hebben gehad. Van de in te zetten parkeerpassen en respijtzorg wordt nauwelijks gebruikgemaakt. De geïnterviewde mantelzorgers zeggen daar ook geen behoefte aan te hebben.

¹¹⁴ Gemeente Rotterdam, 'Tussenevaluatie intensivering Mantelzorgondersteuning 2007-2010', april 2009.

¹¹⁵ Zie de paragrafen 3.3.2 en 3.4.3.

doelbereiking

Uiteindelijk gaat het erom dat de lasten van 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers daadwerkelijk worden verlicht. Zoals in paragraaf 5-5 is beschreven, zal niet aan 5.000 zwaar- en overbelaste mantelzorgers ondersteuning kunnen worden geboden. Hieruit volgt vanzelf dat in 2010 evenmin van 5.000 overbelaste mantelzorgers de lasten verlicht zullen zijn.

De gemeente noch de steunpunten houden bij in hoeverre de aan overbelaste mantelzorgers geboden steun daadwerkelijk verlichting biedt. Om toch een dergelijk inzicht te krijgen, heeft de rekenkamer van de twintig geïnterviewde mantelzorgers getracht vast te stellen hoe overbelast ze op dat moment waren. Daartoe is de eerdergenoemde CSI gebruikt, hetgeen voor de steunpunten hét instrument is om overbelasting te meten.

Tabel 5-6 laat zien hoeveel van de geïnterviewde mantelzorgers op het moment van het onderzoek (zwaar) overbelast was.

tabel 5-6: overbelasting van geïnterviewde mantelzorgers

	aantal
(zwaar) overbelast	13 (65%)
niet overbelast	4 (20%)
onbekend	3 (15%)

Uit tabel 5-6 blijkt dat dertien van de twintig geïnterviewde mantelzorgers volgens de CSI op het moment van ons onderzoek overbelast waren. Het kan zijn dat van deze groep de lasten wel enigszins zijn verlicht (bijvoorbeeld men was zwaar overbelast en is nu nog 'slechts' overbelast). We kunnen dit niet vaststellen, omdat zulke nuances niet als nulmeting in de registraties zijn opgenomen. Van deze dertien kan wél worden vastgesteld dat de geboden hulp de lasten niet zodanig verminderd heeft dat zij volgens de CSI nu niet meer overbelast zijn.

Vier van de twintig geïnterviewden bleken volgens de CSI niet overbelast te zijn. Een mantelzorger was toen zij met haar hulpvraag bij het steunpunt kwam volgens de CSI overbelast. Dit toont aan dat de geboden hulp daadwerkelijk de last heeft weggenomen. Van de overige drie mantelzorgers geven twee aan niet eerder een CSI te hebben ingevuld, één kon het zich niet meer herinneren. Aangezien er van deze drie mantelzorgers geen nulmeting bekend is, is niet vast te stellen of de geboden ondersteuning daadwerkelijk de last van de mantelzorgers heeft weggenomen.

Van de overige drie geïnterviewde mantelzorgers was ten tijde van het onderzoek niet bekend of zij overbelast zijn. Zij wilden of konden de CSI niet invullen.

Zoals we eerder aangaven is op de CSI als betrouwbaar meetinstrument het een en ander af te dingen. Ook nemen de steunpunten niet bij alle mantelzorgers de CSI af of worden zij op andere (interpretatie)gronden als overbelast geregistreerd. Om een completer beeld te krijgen van de effectiviteit van de hulpverlening, hebben we de mantelzorgers ook gevraagd zelf aan te geven of zij zichzelf minder belast voelen.

Van tien mantelzorgers aan wie we de desbetreffende vraag voorlegden, zei een klein deel (drie) zich na de hulpverlening minder belast te voelen. Meer dan tweederde van de mantelzorgers die deze vraag kregen voorgelegd, was naar eigen zeggen niet minder belast.¹¹⁶

Het is denkbaar dat een cliënt wel voordeel van ondersteuning heeft, maar dat de overbelasting niet substantieel verminderd of verdwijnt. In een dergelijk geval levert de hulpverlening wel een positieve bijdrage aan het welzijn van de cliënt, maar niet aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid. Tabel 5-7 is een overzicht van het aantal mantelzorgers dat bij de hulpverlening al dan niet baat heeft gehad en van het aantal mantelzorgers die zeggen wel dan wel niet minder belast te zijn worden.

tabel 5-7: minder belast en baat bij de hulp van het steunpunt

	minder belast	niet minder belast	geen mening	totaal
baat	3 (16%)	1 (5%)	5 (26%)	9 (47%)
geen baat	0	6 (32%)	2 (11%)	8 (42%)
geen mening	0	0	2 (11%)	2 (11%)
totaal	3 (16%)	7 (37%)	9 (48%)	19

Uit tabel 5-7 blijkt dat ook al heeft 16% niet het gevoel minder belast te zijn, minder dan de helft naar eigen zeggen baat bij het steunpunt heeft:

- 47% geeft aan baat gehad te hebben bij het steunpunt.
- 42% geeft aan geen baat gehad te hebben bij het steunpunt.

Hieronder volgen voorbeelden van mantelzorgers die wel en geen baat hebben gehad bij de ondersteuning van het steunpunt.

lastenvermindering

Een vrouw uit Kralingen-Crooswijk zorgt al zeker 20 jaar voor haar vader van 80, waarvan de laatste jaren intensiever. Hij heeft COPD en hartklachten en is slecht ter been. De zorg voor haar vader en zijn vriendin is intensief en onder meer gericht op de organisatie van het huishouden. Mevrouw besteedt per week zo'n 15 á 20 uur aan de mantelzorg, naast de 36 uur per week die zij aan haar werk besteedt. Ze heeft ongeveer tien gesprekken met de medewerker van het steunpunt gevoerd, over een periode van vier maanden. De gesprekken hielpen onder meer in het omgaan met schuldgevoelens en het stellen van grenzen voor zichzelf. Toen ze in contact kwam met het steunpunt was zij echt overbelast. Zij heeft toen ook de CSI-test gedaan. Ze voelde zich fysiek erg belast, was snel geïrriteerd, heel moe en wilde soms thuiszitten met de gordijnen dicht. Het geluid van een huilend kind was haar al te veel. Een van de adviezen van de medewerker van het steunpunt was om iets minder vaak naar haar vader te gaan. Ze is toen tot de afspraak gekomen om de zondag een rustdag voor haarzelf te laten zijn. Dat blijkt goed te werken. Ze is ervan overtuigd dat de hulp van het steunpunt heeft bijgedragen aan de vermindering van haar overbelasting. Desgevraagd vult ze nog een keer de CSI in. Hieruit komt inderdaad een lage score op overbelasting.

¹¹⁶ Gaande het onderzoek is duidelijk geworden dat de CSI minder geschikt is om het effect te meten. Toen dit bleek, is bepaald dat in de interviews gevraagd zou worden naar de ervaren lastenvermindering. Aangezien een aantal interviews op dat moment al afgenomen waren, zijn deze gegevens niet van alle geïnterviewde mantelzorgers beschikbaar.

geen lastenvermindering, wel baat

Een vrouw uit Feijenoord heeft moeite met het invullen van alle verschillende formulieren en is bij het steunpunt terecht gekomen vanwege de hulp die hierbij geboden wordt. Zij heeft hier veel aan, maar geeft aan dat zij vooral erg blij is met het feit dat zij als mantelzorger erkend wordt en dat het steunpunt het haar mogelijk maakt om voor haar moeder te zorgen. Zij voelt zich echter nog steeds overbelast.

geen lastenvermindering en geen baat

Een moeder uit Delfshaven zorgt voor haar schizofrene zoon. Zij is via Ypsilon, een vereniging van familieleden en betrokkenen van mensen met schizofrenie en/of een psychose, doorverwezen naar het Steunpunt Mantelzorg. Zij is twee keer bij het steunpunt geweest. Ze heeft het gevoel dat ze er niet gesteund werd en is daarom niet meer teruggegaan. Ze wordt nog af en toe gebeld, maar ze is dan eigenlijk nooit thuis.

Van de vier mensen die volgens de CSI niet (meer) overbelast zijn, hebben drie aangegeven ook daadwerkelijk lastenvermindering door het steunpunt te hebben ervaren. Gelet op de CSI-score en de eigen ervaring van de mantelzorgers kan bij hen gesteld worden dat de lasten inderdaad door de ondersteuning van het steunpunt zijn verminderd. Eén mantelzorger geeft aan dat haar lasten niet verminderd zijn, maar dat ze wel baat heeft gehad bij het steunpunt. Van de dertien mantelzorgers waarvan de CSI aantoonde dat zij (nog steeds) overbelast zijn, kan van twaalf vastgesteld worden of zij baat hebben gehad bij het mantelzorgbeleid dan wel zich minder belast voelen. Deze gegevens staan in tabel 5-8 gepresenteerd.

tabel 5-8: gevoel van belasting en baat bij volgens CSI overbelaste mantelzorgers

	baat	geen baat	geen mening	totaal
voelen minder belast	1	0	0	1
voelen niet minder belast	0	5	0	5
geen mening	4	1	1	6
totaal	5	6	1	12

Uit tabel 5-8 blijkt dat slechts één mantelzorger die volgens de CSI overbelast is, zich minder belast voelt. Voor het overige voelen zij zich niet minder belast of kunnen dat niet zeggen. Ook al zegt bijna de helft wel baat te hebben bij de hulpverlening, naar het oordeel van de rekenkamer kan worden vastgesteld dat de ondersteuning niet zichtbaar leidt tot een vermindering van de overbelasting.

inzet van instrumenten

Er zijn verschillende instrumenten aangekondigd in het beleidskader en het uitvoeringsprogramma om de lasten van de mantelzorgers te verminderen. Zo worden een aantal instanties en personen genoemd die de mantelzorgers ofwel van informatie kunnen voorzien ofwel kunnen doorverwijzen naar de steunpunten, zoals Vraagwijzer, een indicatiestellingorgaan en overige informanten en netwerken. Er worden ook instrumenten genoemd voor de ondersteuning, namelijk parkeerpassen

(1.000) en respijtzorg (1.750 zwaar- en overbelaste mantelzorgers of minimaal een derde van deze groep).

De eerste instrumenten gaan over het in contact komen met de mantelzorgers. Dit is in paragraaf 5-3 aan de orde gekomen. Daar werd geconstateerd dat het gewenste aantal mantelzorgers niet is bereikt en dat er geen gegevens zijn over de relatie tussen het bereik en de ingezette instrumenten.

De stad wilde dat er 1.000 parkeerpassen door Stadstoezicht zouden worden uitgedeeld. De parkeerpas wordt niet aan de mantelzorger toegekend, maar aan de verzorgde. Deze kan de parkeerpas gebruiken om bezoek voor een gereduceerd tarief in hun buurt te laten parkeren. Het blijkt dat er tot januari 2010 208 parkeerpassen zijn uitgegeven.¹¹⁷ Al in de tussenevaluatie is geconstateerd dat het bereik achterblijft bij de ambitie. In 2008 waren slechts 51 passen uitgegeven. Hierop werd de regeling per 1 januari 2009 verruimd en zijn er afspraken gemaakt over de voorlichting over deze pas. Deze wijziging heeft tot een toename van de uitgifte van het aantal passen geleid. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat de ambitie van 1.000 passen in 2010 nog gerealiseerd zal worden.

In het onderstaande kader worden de reacties van twee mantelzorgers beschreven op de parkeerpas.

parkeerpas

Een mantelzorger uit Feijenoord en een mantelzorger in Prins Alexander hebben alle twee een moeder die slecht ter been is. Zij geven onafhankelijk van elkaar aan dat de parkeerpas niet voorziet in de behoefte die zij hebben. De momenten dat zij in het kader van mantelzorg parkeren is bijvoorbeeld bij een doktersbezoek, maar daar is de parkeerpas niet geldig. Nu kunnen zij niet dichtbij parkeren, waardoor zij de verzorgde, en daarmee zichzelf, extra belast zijn. Zij hebben de parkeerpas daarom niet aangevraagd.

De stad streeft er naar 1.750 mantelzorgers of een derde van het aantal bereikte zwaar- en overbelaste mantelzorgers naar respijtzorg te leiden. Uit de tussenevaluatie blijkt dat er in 2008 62 mantelzorgers doorgeleid zijn naar respijtvoorzieningen. Dit is 3,5% van de 1.750 mantelzorgers of bijna 13% van de bereikte zwaar- en overbelaste mantelzorgers.

Respijtzorg wordt aan mantelzorgers aangeboden om de mantelzorger vrijaf te geven, waardoor de mantelzorger de zorg langer kan volhouden. Uit de interviews is gebleken dat niet alle mantelzorgers dezelfde behoefte hebben aan respijtzorg. Veel mantelzorgers willen de zorg niet uit handen geven. Zo voelen zij zich bijvoorbeeld vanuit hun relatie met de verzorgde verantwoordelijk voor de zorg: 'mijn ouders hebben altijd voor mij gezorgd, nu kan ik iets terug doen'. Of zij geven aan dat de verzorgde alleen door hen verzorgd wil worden.

¹¹⁷ Schriftelijke beantwoording door Stadstoezicht van vragen van de rekenkamer, 25 januari 2010.

respijtzorg

Een mantelzorger uit Delfshaven heeft wel eens gebruik gemaakt van respijtzorg voor haar jongere zus (die meervoudig gehandicapt is). Dit heeft ze via stichting MEE gedaan. Dit is niet goed bevallen, omdat het veel werk was om aan te vragen en er op de dag dat respijtzorg was afgesproken niemand kwam opdagen. Dit was voor zowel haar als haar jongere zus teleurstellend, vooral omdat ze haar zus al een tijd vooraf moest voorbereiden op de komst van iemand van de respijtzorg. Ze wil daarom geen gebruik meer maken van respijtzorg en haar zus wil dit ook niet meer, omdat ze van streek was toen er niemand kwam.

In de herijking wordt de nadruk gelegd op de zelfredzaamheid van de mantelzorger zelf. De mantelzorger kan een netwerk om zich heen creëren van mensen die eventueel taken over kunnen nemen of ondersteuning kunnen bieden. Het welzijnswerk kan de mantelzorger helpen die netwerken op te bouwen. In principe wordt emotionele steun niet bij het welzijnswerk gevonden, maar bij bijvoorbeeld lotgenoten in dit netwerk.

Uit de interviews blijkt dat lotgenotencontact vaak wordt aangeboden door de steunpunten, maar dat veel mantelzorgers geen behoefte hebben om met mensen die in dezelfde situatie zitten te spreken. Ze hebben het bijvoorbeeld al te druk of willen er niet op die manier nodeloos mee worden geconfronteerd. In het onderstaande kader worden enkele voorbeelden gegeven.

geen behoefte aan lotgenotencontact

Een echtpaar in Delfshaven heeft vier kinderen: twee jongens van twaalf en veertien jaar en twee meisjes van drie en vier. Het meisje van vier heeft een spierziekte en is gebonden aan een rolstoel. Het meisje heeft veel zorg nodig. Eten en naar de wc gaan kan zij nog niet zelf. Daarbij moet zij worden geholpen. Het gezin woont in een appartement op de derde etage, zonder lift. Dat is een groot probleem, het meisje moet telkens de trap op en af worden getild. Dit maakt de zorg extra zwaar. De familie heeft dringend een andere geschikte woning nodig. De familie doet alle zorg voor het meisje zelf. Aan contacten met lotgenoten hebben zij geen bijzondere behoefte. Ze hebben veel aan vrienden en kennissen.



bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

algemeen

In het jaarplan 2009 heeft de rekenkamer aangekondigd een onderzoek te starten naar de Wmo. De rekenkamer wilde zich in haar onderzoek richten op één aspect hiervan, namelijk de ondersteuning van mantelzorgers. Op 9 juli 2009 stuurde de rekenkamer de onderzoeksopzet ter kennisname aan de leden van de gemeenteraad, aan B en W, aan de ambtelijk eerstverantwoordelijken, aan de deelraden en deelgemeentebesturen. De opzet is op 13 oktober 2009 in de commissie Maatschappelijke Dienstverlening, Volksgezondheid en Participatie (MVP) door de directeur van de rekenkamer toegelicht.

De onderzoekswerkzaamheden zijn in juli 2009 gestart en februari 2010 afgerond. Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen.

vier deelgemeenten

Voor het onderzoek zijn vier deelgemeenten geselecteerd als casus:

- Delfshaven;
- Feijenoord;
- Kralingen-Crooswijk;
- Prins Alexander.

Aan deze selectie liggen de volgende overwegingen ten grondslag:

- het wel of niet hebben van aanvullend of eigen mantelzorgbeleid;
- het percentage mantelzorgers in de deelgemeente;
- de grootte van de deelgemeente (hoeveel kan de deelgemeente potentieel bijdragen aan de stedelijke doelstelling);
- het bereik van de steunpunten mantelzorg;
- het wel of niet aanwezig zijn van Vraagwijzer voor 1 januari 2009.

We hebben hierbij gekozen voor een zo groot mogelijke spreiding van scores op de verschillende criteria. Volgens de gemeente zijn mantelzorgers in de ene deelgemeente niet vaker zwaar- en overbelast dan in de andere deelgemeente. De rekenkamer heeft daarom het percentage mantelzorgers in de deelgemeente als criterium gebruikt.

In tabel 1a worden de scores van de geselecteerde deelgemeenten op de verschillende criteria weergegeven.

tabel 1a: criteria per deelgemeente

	eigen specifiek beleid	% mantelzorgers 118	grootte deelgemeente 119	% bereik steunpunten 120	Vraagwijzer voor 01-01-09
Feijenoord	nee	gemiddeld (14,3%)	groot (69.546)	gemiddeld (4,5%)	nee
Delfshaven	nee	laag (10,1%)	groot (69.558)	gemiddeld (5,1%)	nee
Kralingen- Crooswijk	nee	gemiddeld (13.0%)	redelijk groot (50.406)	gemiddeld (4,0%)	ja
Prins Alexander	ja	hoog (18,7%)	groot (87.961)	klein (0,3%)	ja

onderzoeksmethoden

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Ten eerste zijn verschillende documenten geanalyseerd, welke voornamelijk zijn verzameld bij de GGD en de deelgemeenten. Het verzamelde materiaal bestaat uit documenten van uiteenlopende aard, zoals beleidsnota's, subsidieovereenkomsten en -beschikkingen, verslagen van uiteenlopende overlegorganen, werkplannen en onderzoeksrapporten. In bijlage 4 is een lijst met gebruikte openbare en direct toegankelijke bronnen te vinden.

Naast documentanalyse zijn interviews gehouden bij de Bestuursdienst, de GGD, de dienst Stadstoezicht, de geselecteerde deelgemeenten (ambtelijk en bestuurlijk) en welzijnsinstellingen die het steunpunt mantelzorg uitvoeren in de geselecteerde deelgemeenten. Ook is tweemaal gesproken met de verantwoordelijk wethouder, mevrouw J. Kriens. In bijlage 3 is een overzicht te vinden van geïnterviewde en geraadpleegde personen. Daarnaast zijn interviews gehouden met mantelzorgers (meer daarover is te vinden in de volgende paragraaf). Verder is bij betrokkenen per email informatie opgevraagd. Ten slotte zijn gegevensbestanden van de steunpunten mantelzorg in het onderzoek gebruikt.

In samenhang vormen de bovengenoemde bronnen (documenten, interviewverslagen en gegevensbestanden) de feitelijke basis voor dit onderzoek.

selectie mantelzorgers

Voor het onderzoek is een selectie gemaakt van twintig mantelzorgers, vijf mantelzorgers per geselecteerde deelgemeente. Hiertoe hebben we bij vier steunpunten inzicht gevraagd in een geanonimiseerd bestand van zwaar- en overbelaste mantelzorgers die zij hebben bereikt in het eerste kwartaal van 2009

¹¹⁸ GGD Rotterdam Rijnmond, 'Zorgmonitor: (zwaar- en overbelaste) mantelzorgers in Rotterdam 2007, juni 2008.

¹¹⁹ COS, 'Bevolkingsmonitor', 2007.

¹²⁰ Gebaseerd op cijfers uit de 'Zorgmonitor: resultaten mantelzorgsteunpunten 2008', februari 2009 en 'Zorgmonitor: resultaten mantelzorgsteunpunten 2007', juni 2008, beide van de GGD Rotterdam Rijnmond.

(geregistreerd staan bij het steunpunt). Aan de hand van de geanonimiseerde bestanden hebben we een selectie gemaakt van mantelzorgers.

De rekenkamer heeft vijf respondenten per steunpunt geselecteerd en bij elke respondent meerdere alternatieven gegeven, voor het geval de respondent niet mee zou willen werken. De steunpunten hebben vervolgens contact opgenomen met de door ons geselecteerde respondenten om te vragen of ze mee wilden werken met ons onderzoek. De rekenkamer heeft hierop van de steunpunten een lijst gekregen met vijf cliënten per steunpunt die mee wilden werken aan het onderzoek. Deze zijn vervolgens geïnterviewd.

De rekenkamer heeft geprobeerd een representatieve selectie te maken van zwaar- en overbelaste cliënten van het steunpunt. Bij de selectie is gekeken naar leeftijd, geslacht en etniciteit. Daarnaast is gekozen voor cliënten die meerdere malen in contact waren geweest met het steunpunt. Daarmee is verzekerd dat alle vormen van hulp in het onderzoek zijn meegenomen.

Het was niet mogelijk om op meer variabelen te selecteren, aangezien het bestand van zwaar- en overbelaste mantelzorgers per steunpunt niet groot is. Bij selectie op meer variabelen was het niet mogelijk om van elke mogelijke respondent een alternatief te geven.

representativiteit

In tabel 1b is de selectie van mantelzorgers weergegeven ten opzichte van het totale bestand van mantelzorgers die op dat moment waren geholpen (in 2009).

tabel 1b: aantal selectie ten opzichte van totaal

	Delfshaven	Feijenoord	Kralingen- Crooswijk	Prins Alexander
totaal	31	44	18	-
selectie	16% (5)	11% (5)	28% (5)	- (5)

De gegevens in Delfshaven, Feijenoord en Kralingen-Crooswijk kwamen uit een gezamenlijke registratie. Het steunpunt in Prins Alexander hanteert een eigen registratiesysteem. Tijdens de selectie bleek het niet mogelijk een voorselectie te maken van alle zwaar- en overbelaste mantelzorgers. Dit is de reden van de ontbrekende getallen in de tabel. In het geval van Prins Alexander zijn uit de registratie vijf willekeurige cliënten gekozen, waarvan aan de hand van het dossier kon worden bepaald dat deze overbelast zijn.

In tabel 1c zijn de geselecteerde mantelzorgers wat betreft hun geslacht, etniciteit en leeftijd afgezet tegen de zwaar- en overbelaste mantelzorgers in het bestand van de steunpunten.

tabel 1c: representativiteit selectie

		Delfshaven		Feijenoord		Kralingen-Crooswijk		Prins Alexander ¹²¹	
		totaal	selectie	totaal	selectie	totaal	selectie	totaal	selectie
geslacht	man	26%	40%	9%	0%	22%	20%	22%	20%
	vrouw	71%	60%	92%	100%	78%	80%	65%	80%
etniciteit	autochtoon	45%	40%	55%	60%	56%	60%	75%	80%
	allochtoon	55%	60%	45%	40%	45%	40%	25%	20%
leeftijd	18-45	16%	20%	30%	40%	17%	0%	16%	40%
	45-65	61%	60%	43%	40%	39%	40%	31%	20%
	65+	23%	20%	27%	20%	45%	60%	53%	40%

Uit tabel 1c wordt duidelijk dat de groep geselecteerde zwaar- en overbelaste mantelzorgers wat betreft geslacht, leeftijd en etniciteit behoorlijk overeenkomt met de geregistreerde zwaar- en overbelaste mantelzorgers bij de steunpunten. Alleen in Kralingen-Crooswijk is in de selectie een kleine oververtegenwoordiging van oudere mantelzorgers (65+). In Prins Alexander is dit het geval voor jongere mantelzorgers (18-45).

¹²¹ Bij Prins Alexander is gekeken naar het volledige bestand van mantelzorgers en niet naar het bestand van zwaar- en overbelaste mantelzorgers. Dit is bij de overige deelgemeenten wel het geval.

bijlage 2 normenkader en criteria

tabel 2a: normen beleidsformulering gemeente

norm	criteria
aan het beleid ligt een adequate probleemanalyse ten grondslag	in het beleid is aangegeven wat het probleem rondom mantelzorg is vooraf is aangegeven hoe groot het probleem is en de omvang is goed onderbouwd in het beleid zijn oorzaken en gevolgen van problemen genoemd
de doelen zijn politiek en bestuurlijk verankerd	er zijn doelen geformuleerd de doelen zijn door de raad vastgesteld de doelen wijzigen alleen na een raadsbesluit
alle doelen gezamenlijk leiden logischerwijs tot het beoogde maatschappelijke effect (of de effecten)	alle logische (tussen)doelen zijn geformuleerd de doelen zijn niet strijdig
de doelen vloeien logisch voort uit de probleemanalyse	de doelen sluiten aan bij de problemen en oorzaken die in de probleemanalyse zijn opgenomen
de doelen zijn specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden	specifiek: er is één uitleg mogelijk, eenduidig meetbaar: de doelen zijn kwantitatief en wanneer nodig voorzien van een nulmeting realistisch: de haalbaarheid van de streefwaarden is onderbouwd tijdgebonden: er is aangegeven wanneer een bepaald doel moet zijn bereikt en er zijn mijlpalen geformuleerd
de instrumenten hangen logisch samen met de nagestreefde doelen	de aard van de instrumenten sluit aan op de inhoud van de doelen
de omvang van de maatregelen is voldoende om het doel te bereiken	er is per doel aangegeven 'hoeveel' van welke instrumenten wordt ingezet deze hoeveelheid is redelijkerwijs voldoende om de doelen te kunnen bereiken

tabel 2b: normen stedelijke implementatie

procesfase	norm	criteria
vooraf	zorg dragen dat de stedelijke doelstelling wordt vertaald in wenselijke doelstellingen per afzonderlijke deelgemeente	overleggen met deelgemeenten over haalbaarheid van de voorgestelde doelstellingen per deelgemeente
		afspraken met elk van de afzonderlijke deelgemeenten vastleggen over de doelstelling voor de betreffende deelgemeente
	prikkel inbouwen om deelgemeenten te stimuleren de afgesproken doelstellingen toe te passen	voortgangsbewaking borgen
		(financiële) beloningen en sancties inbouwen
tijdens	faciliteren van contacten tussen gemeente en deelgemeenten voor het uitwisselen van ervaringen over de voortgang	aankondigen bekendmaking van resultaten van de afzonderlijke deelgemeenten
		organiseren ambtelijk overleg van deelgemeenten
	deelgemeenten desgewenst ondersteunen bij het formuleren en implementeren van eigen beleid	middelen beschikbaar stellen voor de implementatie
		ondersteuning bij het wegnemen van knelpunten die deelgemeenten signaleren bij de uitvoering
doorlopend	prikkel toepassen	desgevraagd expertise ter beschikking stellen aan deelgemeenten
		voortgang bewaken
	niet treden in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelgemeenten	beloningen en sancties toepassen
		bekendmaking van resultaten van de afzonderlijke deelgemeenten
		ontbreken van zekere gezamenlijkheid; onnodige, onjuiste dwang; buiten formele rol treden

tabel 2c: normen deelgemeentelijke beleidsformulering

norm	criteria	
deelgemeenten zijn ten minste in 2009 begonnen met het opstellen van een eigen, specifiek op mantelzorg gericht beleid	de deelgemeente is voor 2010 begonnen met het ontwikkelen van een mantelzorgbeleiddocument	
de stedelijke kaders zijn vertaald in deelgemeentelijk beleid	elke stedelijke doelstelling is vertaald in deelgemeentelijke doelen. Deze doelen zijn:	een volledige vertaling van het stedelijke doel specifiek: er is één uitleg mogelijk, eenduidig meetbaar: de doelen zijn kwantitatief en wanneer nodig voorzien van een nulmeting tijdgebonden: er is aangegeven wanneer een bepaald doel moet zijn bereikt en er zijn mijlpalen geformuleerd

tabel 2d: normen deelgemeentelijke implementatie en terugkoppeling

procesfase	norm	criterium
vooraf	op basis van de stedelijke doelstelling zijn er prestatieafspraken gemaakt met het steunpunt, waarbij ook afspraken zijn gemaakt over de bijbehorende instrumenten	er is bij elk stedelijk doel (of deelgemeentelijke vertaling hiervan) een prestatieafpraak gemaakt
		er zijn afspraken gemaakt over in te zetten instrumenten
	er is overleg met het steunpunten over haalbaarheid van de prestatieafspraken en de benodigde middelen	er vindt overleg plaats tussen de deelgemeente en het steunpunt over de haalbaarheid van de prestatieafspraken in het licht van de beschikbare middelen
	er zijn prikkels ingebouwd om het steunpunt te stimuleren de afgesproken prestatieafspraken te realiseren	er is afgesproken dat het steunpunt de deelgemeenten ten minste twee keer per jaar informeert over de voortgang
		wanneer de prestatieafspraken niet gehaald worden is afgesproken dat dit financiële consequenties heeft
tijdens	toezien op de nakoming van de gemaakte afspraken	de deelgemeente ziet toe of de prestatieafspraken zijn gehaald
		de deelgemeente ziet toe of de welzijnsinstelling afgesproken instrumenten heeft ingezet
	de ingebouwde prikkels inzake realisatie van afgesproken doelstelling toepassen	Wanneer de prestatieafspraken niet zijn gehaald, zijn de ingebouwde prikkels ingezet
terugkoppeling	de deelgemeenten koppelen richting de gemeente terug over de behaalde resultaten op het gebied van mantelzorg	de deelgemeenten informeren de gemeente ten minste twee maal per jaar over de behaalde resultaten op het gebied van mantelzorg
		deze terugkoppeling vindt altijd plaats vanaf de deelgemeente richting de gemeente en niet rechtstreeks vanaf het steunpunt

tabel 2e: normen doelbereiking

norm	criteria
de doelen zijn gerealiseerd	5.000 overbelaste mantelzorgers zijn bij het Steunpunt Mantelzorg geregistreerd en ontvangen ondersteuning de beoogde 1.000 parkeervergunningen zijn verleend aan mantelzorgers 80% van de overbelaste mantelzorgers zijn herkend mantelzorgers die ondersteuning hebben ontvangen zijn minder overbelast alle inwoners van Rotterdam zijn bekend met het begrip mantelzorg en de mogelijkheden voor ondersteuning de gemeente is in contact gekomen met 'veel meer' mantelzorgers
de doelbereiking is aannemelijk toe te rekenen aan de ingezette instrumenten en genomen maatregelen	de instrumenten zijn ingezet er zijn geen aannemelijke andere verklaringen voor de doelrealisatie dan de inzet van de instrumenten

bijlage 3 geïnterviewde en geraadpleegde personen

Mevr. B. Baan	Manager projecten, SMDC
Dhr. J. van Bommel	Stafffunctionaris, Stichting MDA
Dhr. F. Burggraaf	Portefeuillehouder welzijn, deelgemeente Delfshaven
Dhr. E. van der Graaf	Bestuursadviseur, deelgemeente Delfshaven
Dhr. K. de Graaf	Productmanager parkeren, Stadstoezicht
Mevr. B. Huisman	Wmo-coördinator, GGD
Mevr. S. Huisman	Werkveldmanager Ouderenadvieswerk
	Mantelzorgondersteuning, SWF
Mevr. I. Klaassen	Mantelzorgcoördinator, Stichting DOCK
Mevr. C. Kolenbrander	Regiodirecteur, Rotterdam Stichting DOCK
Mevr. J. van der Kooij	Adviseur gebied, deelgemeente Prins Alexander
Mevr. Y. Koomen	Medewerker dienstverlening, Stadstoezicht
Mevr. J. Kriens	Wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang
	Coördinator Steunpunt Mantelzorg, Delfshaven
Mevr. R. van der Kruijs	Voorzitter dagelijks bestuur, deelgemeente Prins Alexander
Dhr. R. Krul	Voorzitter Raad van Bestuur, SMDD
Dhr. J.C.J. Meyboom	Accounthouder, deelgemeente Delfshaven
Mevr. A. Oei	Coördinator Steunpunt Mantelzorg, SWF
Dhr. B. van Oostenbrugge	Voorzitter dagelijks bestuur, deelgemeente Feijenoord
Mevr. D. Oudshoorn	Algemeen directeur GGD
Dhr. V. Roozen	Beleidsmedewerker, deelgemeente Kralingen-Crooswijk
Mevr. M.A.M van Rosmalen	Directeur SMDC
Dhr. H.J. Sarink	Beleidsadviseur Welzijn, deelgemeente Feijenoord
Mevr. M. van Seggelen	Senior beleidsadviseur, Bestuursdienst
Dhr. B. Taner	Coördinator informele zorg, Stichting MDA
Mevr. J. van der Valk	Portefeuillehouder Welzijn, deelgemeente Kralingen-Crooswijk
Dhr. M. de Visser	Teamleider Welzijn en Wijkaanpak, JOS
	Beleidsadviseur Welzijn, deelgemeente Feijenoord
Dhr. W. Vleugels	Sectieleider Leefstijl & Eerstelijns, cluster Zorgregie, GGD
Mevr. I. Wiezer	Onderzoeker, GGD
Dhr. R.A. de Wilde	
Dhr. S. van Zeele	

bijlage 4 geraadpleegde bronnen

algemene gemeentelijke documenten

- COS, 'Bevolkingsmonitor', 2007.
- Gemeente Rotterdam, 'Sociale index', 2009.
- Gemeente Rotterdam, 'Wijziging lijst van bevoegdheden behorende bij de deelgemeenteverordening 2002, 06bsd12852', 14 november 2007.

gemeentelijke documenten betreffende Wmo

- Gemeente Rotterdam, 'Meedoen en erbij blijven. Voortschrijdend meerjarenplan Wmo Rotterdam 2008-2010' december 2007.

gemeentelijke documenten betreffende mantelzorg

- Brief van B en W aan de raad aan de commissie MVP naar aanleiding van vragen over de tussenevaluatie, 1 juni 2009.
- GGD Rotterdam-Rijnmond, 'Wat wil de mantelzorger? Een onderzoek naar behoeften van mantelzorgers in Rotterdam', oktober 2009.
- GGD Rotterdam Rijnmond, 'Zorgmonitor. Rapport (Zwaar- en overbelaste) Mantelzorgers in Rotterdam 2007, nulmeting', juni 2008.
- GGD Rotterdam-Rijnmond, 'Zorgmonitor. Rapport mantelzorg, onmisbare zorg daar moeten we zuinig op zijn!', juni 2007.
- GGD Rotterdam Rijnmond, 'Zorgmonitor. Rapport resultaten mantelzorgsteunpunten 2008', februari 2009.
- GGD Rotterdam Rijnmond, 'Zorgmonitor. Rapport resultaten mantelzorgsteunpunten 2007', juni 2008.
- Gemeente Rotterdam, 'Beleidskader Intensivering Ondersteuning Mantelzorgers 2007-2010. Meer Rotterdammers zorgen voor elkaar', april 2007.
- Gemeente Rotterdam, 'Herijking mantelzorgondersteuning in de deelgemeenten', 2009.
- Gemeente Rotterdam, 'Tussenevaluatie intensivering mantelzorgondersteuning 2007-2010', april 2009.
- Gemeente Rotterdam, 'Uitvoeringsprogramma Intensivering Mantelzorgondersteuning 2007-2010', april 2007.
- Van Muijen e.a., 'Motie nota mantelzorgondersteuning' (2006/2247).
- Van Tijn e.a., 'Motie parkeervergunning mantelzorg' (2006/2232).

deelgemeentelijke documenten

- Deelgemeente Delfshaven, 'Conceptbeschikking SMDD 2009'.
- Deelgemeente Delfshaven 'Ontwerpbegroting 2010'.
- Deelgemeente Delfshaven, 'Programmabegroting 2009'.
- Deelgemeente Delfshaven 'Programmabegroting 2008'.
- Deelgemeente Feijenoord, 'Notitie mantelzorg', 2009.
- Deelgemeente Feijenoord, 'Programmabegroting 2009'.
- Deelgemeente Feijenoord, 'Programmabegroting 2008'.

- Deelgemeente Feijenoord, 'Programmabegroting 2007'.
- Deelgemeente Feijenoord, brief betreffende verleningsbeschikking 2009 aan SWF, 29 april 2009.
- Deelgemeente Feijenoord, brief betreffende 'verlening subsidie 2008 mantelzorg' aan SWF, 18 december 2008.
- Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 'Besluitenlijst vergadering dagelijks bestuur', 1 juli 2008.
- Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 'Programmabegroting 2007', oktober 2006.
- Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 'Programmabegroting 2008', november 2007.
- Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 'Besluitenlijst vergadering dagelijks bestuur', 1 juli 2008.
- Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 'Programmabegroting 2009', november 2008.
- Deelgemeente Prins Alexander, 'Programmabegroting 2009'.
- Deelgemeente Prins Alexander, 'Subsidiebeschikkingen stichting Maatschappelijke Dienstverlening Alexander 2009, 29 januari 2009.
- Deelgemeente Prins Alexander, 'Uitvoeringsprogramma mantelzorg 2008-2010 deelgemeente Prins Alexander: meer dan een handje helpen', 30 juni 2008.
- Deelgemeente Prins Alexander, 'Vaststellingsbeschikking structurele en incidentele budgetsubsidies en incidentele waarderings- en exploitatiesubsidie', 2008.
- MDA, 'Werkplan 2008-2009, uitvoeringsplan van het steunpunt Mantelzorg Alexander'. 11 november 2008.
- SMDD, 'Subsidieaanvraag SMDD 2010', 1 juli 2009.
- SMDD, 'Aanvraagformulier subsidie 2009 deelgemeente Delfshaven', 1 juli 2008.
- SMDD, 'Aanvraagformulier subsidie 2008 deelgemeente Delfshaven', 2007.
- Stichting DOCK, 'Subsidieaanvraag 2010, programmaonderdeel 5.4. mantelzorgers en vrijwilligers', 2009.

documenten rijksoverheid

- Eerste kamer der Staten Generaal. Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet Maatschappelijke Ondersteuning). Vergaderjaar 2005-2006. Nr. 30131.

overige documenten

- Expertisecentrum informele zorg, 'Facts en Trends, mantelzorg in Nederland', november 2006.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red), 'Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap', Kluwer, Alphen a/d Rijn, 2008.
- Nivel, 'Motieven en belasting van mantelzorgers van mensen met dementie. Resultaten van de peilingen met de monitor van het Landelijk Dementieprogramma', juni 2009.
- NIZW/EIZ, Mezzo, Ministerie van VWS en VNG, 'Handreiking mantelzorgondersteuning in de Wmo', september 2006.
- SCP, 'Een overzicht van de steun van en aan mantelzorgers in 2007', februari 2009.
- Van den Berg, 2005, in: Expertisecentrum informele zorg, 'Facts en Trends, mantelzorg in Nederland', november 2006.

internet

- Gemeente Rotterdam, 'Organisaties die mantelzorgers kunnen ondersteunen', <http://www.rotterdam.nl/smartsite2173436.dws?Menu=2173991>, bezocht op 28 juli 2009.
- Gemeente Rotterdam, 'De Rotterdamse Zorg en Welzijnsgids', <http://rotterdam.socard.nl/Organisation.aspx?id=32793>, bezocht op 11 augustus 2009.
- Stichting MEE Rotterdam Rijnmond, <http://www.handicap.info>, bezocht op 10 februari 2010.

bijlage 5 lijst van afkortingen

B en W	burgemeester en wethouders
BOS	Bestuurlijk Overleg Sociaal (tussen wethouders en portefeuillehouders van de deelgemeenten)
BOSSR	Branche Organisatie Sociale Sector Rotterdam
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
COS	Centrum voor Onderzoek en Statistiek
CSI	Caregivers Strain ndex
CVTM	Coördinatie Vrijwillige Thuiszorg en Mantelzorg
fte	fulltime equivalent
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdiensten
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
JOS	dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving
MDA	stichting Maatschappelijke Dienstverlening Alexander
nvt	niet van toepassing
PGB	Persoonsgebonden Budget
OK	onbenutte kwaliteiten
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SMDD	Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Delfshaven
SMRT	specifiek, meetbaar, realistisch, tijdgebonden
SoZaWe	dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SMT	specifiek, meetbaar en tijdgebonden
SWF	Stichting Welzijn Feijenoord
TRILL	Transformatie naar een Resultaatgerichte Informatievoorziening Lokaal en Landelijk
VRD	Vereniging van Rotterdamse Deelgemeenten
VWS	ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WILL	Welzijnsinformatie Landelijk en Lokaal
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WWB	Wet Werk en Bijstand

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer drs. P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Jim Schalekamp, Joost van Velzen, beeldbank Wmo

basisontwerp, lay-out en drukwerk
De Werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
mei 2010

ISBN/EAN
978-90-76655-55-0