

KLAAR VOOR DE OMSLAG ?!

Vier jaar Wmo-ervaring in Asten

‘Klaar voor de omslag?!’

Na vier jaar Wmo-ervaring in Asten en Someren

Rapport
Rekenkamercommissie Asten
12 oktober 2011

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Bevindingen op hoofdlijnen.....	6
3. Conclusies	10
4. Aanbevelingen	13
5. Reactie college van burgemeester en wethouders van Asten	15
5. Nawoord Rekenkamercommissie.....	17
Bijlage 1: Volledige bevindingen gemeente Asten.....	18
Bijlage 2: Geïnterviewde personen in Asten en Someren	26

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is sinds 1 januari 2007, nu vier jaar geleden, door de gemeenten Asten en Someren ter hand genomen. De vraag kan dan ook zijn: Hoe effectief is het bevorderen van maatschappelijke participatie en het zelfstandig functioneren van burgers in Asten en Someren? Hoe heeft het gemeentelijke beleid hieraan bijgedragen? Zijn de maatschappelijke behoeften goed in beeld en hoe staat dit in verhouding tot de beschikbare middelen?

De Wmo verplicht de gemeenten concrete resultaten op negen prestatievelden te benoemen; van leefbaarheid en sociale samenhang tot maatschappelijke opvang. Voorts dient aan een aantal procesverplichtingen te worden voldaan, waaronder het betrekken van burgers bij de totstandkoming van het Wmo-beleid, het vierjaarlijks vaststellen door de gemeenteraad van een beleidsplan, en het afleggen van verantwoording over de geleverde prestaties (de tevredenheid van klanten).

Daarnaast stimuleert koepelorganisatie VNG gemeenten een nieuwe manier van werken die mensen met een beperking betere kansen moet bieden om volwaardig mee te doen aan de samenleving. Gemeenten hebben de opdracht de beperkingen van burgers te compenseren. Het is aan gemeenten zelf dit compensatiebeginsel vorm te geven. Dat vraagt van gemeenten een nieuwe werkwijze, een kanteling in denken en doen. Centraal staat hierbij een omslag van claim- en aanbodgericht werken (voorzieningen en hulpmiddelen) naar vraag- en resultaatgericht werken (participatie en zelfredzaamheid). Een dergelijke omslag vraagt om ingrijpende veranderingen, zowel in de interne organisatie als in de relatie met burgers en partnerorganisaties. En dat in een tijd dat gemeenten in de komende jaren moeten bezuinigen; waarschijnlijk ook op maatschappelijke ondersteuning. De vraag is of deze kanteling van de Wmo voor gemeenten als Asten en Someren behapbaar is? Heeft men zicht op de betekenis ervan?

De Rekenkamercommissie in Asten en Someren heeft ervoor gekozen voor beide gemeenten één rapport met conclusies en aanbevelingen op te stellen. Wel zijn de bevindingen in het onderzoek voor beide gemeenten apart opgesteld (zie hiervoor de bijlage). Deze keuze sluit aan bij het besluit van beide gemeenten om gezamenlijk een nieuw beleidskader voor de periode vanaf 2012 op te stellen. De onderzoeksresultaten dienen mede als input voor dit nieuwe gezamenlijke beleidskader dat in december 2011 zal worden vastgesteld door beide gemeenteraden.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op het Wmo-beleid zoals dat is gevoerd in het jaar 2010. De nadruk ligt op het bestuurlijke perspectief, namelijk van de gemeenteraad. De verantwoordelijkheid van de gemeenteraad voor de uitvoering van de Wmo is immers groot; het is zijn rol om de kaders te stellen voor de Wmo via de vierjaarlijkse vaststelling van een Wmo-beleidsplan dat vaak een groot deel van het gemeentelijke beleid beslaat.

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

1. Inzicht bieden in de resultaatgerichtheid van beleid en de verantwoording daarover. Op basis daarvan een oordeel vormen over de doeltreffendheid en de kwaliteit van de huidige uitvoering van de Wmo. Dit alles bezien vanuit het perspectief van de raad.
2. Handvatten bieden aan de gemeenteraden van Asten en Someren voor het inrichten van een nieuw Wmo-beleid voor de meerjarenperiode vanaf 2012.

Tijdens het onderzoek zijn de volgende centrale vragen gehanteerd:

1. Zijn door de gemeenteraad heldere uitgangspunten voor de Wmo vastgesteld en is de uitvoering daarvan door het college in het jaar 2010 doeltreffend en doelmatig geweest? Deze vraag is in een aantal deelvragen verder geoperationaliseerd op basis van de driedeling: beleid, uitvoering en controle (zie de uitwerking in hoofdstuk 2; bevindingen).
2. Welke lessen en inzichten kunnen ontleend worden aan de huidige beleidssituatie in de gemeenten Asten en Someren en de ontwikkeling van het Wmo-beleid voor het nieuwe gezamenlijke meerjarenbeleid vanaf 2012?

1.3 Werkwijze

De Rekenkamercommissie heeft in de eerste plaats de meest relevante documenten bestudeerd en geanalyseerd. Hierbij zijn ook de evaluatie 'Beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning 2008-2011' en het projectplan en de kadervisie voor het nieuw op te stellen beleidsplan Wmo 2012-2015 betrokken. In de tweede plaats heeft de Rekenkamercommissie gesprekken gevoerd met diverse belanghebbende partijen (zie bijlage 3). Tijdens het onderzoek heeft mevrouw Van Laarhoven, gemeentesecretaris van de gemeente Nuenen, als klankbord gefungeerd in de rol van onafhankelijk deskundige voor de Rekenkamercommissie. Zij heeft veel ervaring op het terrein van welzijn (o.a. met de AWBZ).

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden voor Asten en Someren de belangrijkste bevindingen weergegeven op basis van de gestelde normen. In bijlage 1 staat een volledige toelichting op de bevindingen voor de gemeente Asten. Daarna komen in hoofdstuk 3

voor beide gemeenten de conclusies aan bod. Ten slotte volgen in hoofdstuk 4 de aanbevelingen met het oog op de toekomst.

2. Bevindingen op hoofdlijnen

De Rekenkamercommissie heeft een aantal normen gesteld om vast te kunnen stellen of de gemeenteraad in Asten en Someren voldoende inzicht krijgt in de resultaatgerichtheid van het Wmo-beleid en de verantwoording daarover. Bij een omvangrijk beleidsveld als de Wmo moet er een relatie gelegd kunnen worden tussen de doelen, prestaties en in te zetten middelen (budgetten). Als die relaties onduidelijk zijn is het voor de gemeenteraad niet goed mogelijk om te kunnen sturen, de voortgang te volgen en de uitvoering te controleren.

In bijlage 1 staat een volledige toelichting op de bevindingen voor de gemeente Asten. Hier volgen op hoofdlijnen per gestelde norm de belangrijkste bevindingen voor beide gemeenten. Waar deze bevinding identiek is, wordt geen onderscheid gemaakt tussen Asten en Someren.

2.1 Beleid

Gestelde deelvragen: Heeft de gemeenteraad aangeven welke doelen hij voor maatschappelijke ondersteuning en vergroting van participatie wil bereiken? En zijn de daarvoor beschikbaar gestelde middelen van voldoende omvang?

Norm	Bevinding in Asten	Bevinding in Someren
Het beleid bevat doelen die door de raad geformuleerd zijn als maatschappelijke effecten	Deels voldaan. In het meerjarig beleidsplan (2008-2011) staan per prestatieveld zeer algemene doelen (effecten) beschreven. In de beleidsbegroting 2010 wordt niet per prestatieveld, maar per thema binnen een programma (ruimte, samenleving en economie) het doel geformuleerd. Welk maatschappelijk effect precies wordt beoogd, is niet duidelijk.	Deels voldaan. In het meerjarig beleidsplan 'Eigen Kracht' (2008-2011) staan per prestatieveld algemene doelen beschreven. Het beoogde effect wordt echter niet beschreven. In de programmabegroting 2010 wordt niet per prestatieveld, maar per programmakaart (zorg, jeugd en onderwijs) het doel geformuleerd. Hierbij wordt meestal wel het beoogde resultaat (effect) beschreven.
De doelen in de beleidsdocumenten zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd	Zeer beperkt voldaan. De zeer algemeen geformuleerde doelen in het meerjarig beleidsplan zijn uitgewerkt in te ondernemen activiteiten per prestatieveld. Het ontbreekt echter aan een duidelijk meetbaar einddoel: wat men precies wil realiseren wordt niet benoemd. In de beleidsbegroting 2010 worden de doelen wel meer smart geformuleerd aan de hand van prestatie-indicatoren in klanttevredenheidsonderzoeken.	

Norm	Bevinding in Asten	Bevinding in Someren
De verschillende beleidsdocumenten over de Wmo zijn niet tegenstrijdig (samenhangend)	Beperkt voldaan. Het meerjarig beleidsplan kent een brede benadering, maar door de beschrijving per prestatieveld wordt de totale samenhang niet duidelijk. Voor prestatieveld 6 heeft de raad al in 2006 de uitgangspunten vastgesteld (is vertaald in de verordening), waardoor dit veld niet meer is opgenomen in het beleidsplan. De samenhang ontbreekt ook in de beleidsbegroting door de opdeling in verschillende programma's (ruimte, samenleving en economie). In hoeverre er sprake is van tegenstrijdigheid is moeilijk te beoordelen.	Deels voldaan. Het meerjarig beleidsplan is gebaseerd op de strategische kadernota (2006) en de vele beleidsnotities op specifieke beleidsterreinen. Uitgangspunt is een integrale aanpak, maar door de beschrijving per prestatieveld wordt de totale samenhang niet duidelijk. Dit is ook het geval in de programmabegroting door de opdeling in verschillende programmakaarten (zorg, jeugd en onderwijs).
Ambitieniveau en budget zijn bewust tegen elkaar afgewogen	Deels niet, deels wel voldaan. Uitgangspunt voor de ambitie van de Wmo waren in 2007 de beschikbare middelen op dat moment. Het is in het meerjarig beleidsplan volstrekt onduidelijk of de ambities voor de Wmo hierop zijn aangepast, omdat een financiële paragraaf ontbreekt. In de beleidsbegroting 2010 is per prestatieveld wel inzicht gegeven (indicatief) in de kosten. Het budget per prestatieveld ontbreekt veelal.	Grotendeels voldaan. Uitgangspunt voor de ambitie van de Wmo waren in 2007 de beschikbare middelen op dat moment. De ambities voor de Wmo zijn hierop aangepast. Bij de start was echter niet duidelijk hoeveel middelen de gemeente rechtstreeks vanuit het Rijk zou ontvangen. In het meerjarig beleidsplan wordt een aantal financiële risico's benoemd. In het meerjarig actieprogramma is vervolgens zover als mogelijk per prestatieveld inzicht gegeven (indicatief) in de kosten. Het budget per prestatieveld ontbreekt veelal.
Op basis van scenario's over toekomstige (nieuwe) ontwikkelingen (inclusief risico's) kan de raad de kaderstelling tijdig bijstellen	Niet voldaan. Er zijn in de ontvangen beleidstukken geen scenario's aangetroffen over toekomstige ontwikkelingen.	

2.2 Uitvoering

Gestelde deelvragen: Zijn er prestatieafspraken gemaakt met de organisaties, verenigingen en instellingen die in opdracht van de gemeente uitvoerend werk voor de Wmo verrichten? Wordt getoetst of de gestelde doelen ook daadwerkelijk worden

gerealiseerd? En wordt gecontroleerd of aan alle verplichtingen en bepalingen, zoals genoemd in de verordening Wmo en in kadernotities wordt voldaan?

Norm	Bevinding in Asten	Bevinding in Someren
Ingezette instrumenten en maatregelen sluiten, beargumenteerd, aan op de in het beleid geformuleerde doelen	Niet voldaan. Er wordt per prestatieveld meestal niet beargumenteerd uitgelegd waarom juist voor deze activiteiten is gekozen. De koppeling aan de gestelde doelen ontbreekt.	Beperkt voldaan. Er wordt per prestatieveld meestal beargumenteerd uitgelegd waarom juist voor deze activiteiten is gekozen. De koppeling aan de gestelde doelen ontbreekt.
In de uitvoering wordt het bereik van de geformuleerde doelen geborgd	<p>Beperkt voldaan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er zijn prestatieafspraken op basis van de Bcf-systematiek met ONIS en LEVgroep, maar daarbij wordt niet verwezen naar de gemeentelijke doelen. De Bcf-systematiek staat ter discussie; - De prestaties van de welzijnsinstellingen zijn moeilijk meetbaar. Er wordt vooral op uren en aantallen gestuurd; - Er vindt periodieke afstemming plaats tussen de gemeente, ONIS en LEVgroep, vooral over de het aantal uren, niet of nauwelijks over de realisatie van de doelen; - De gemeente is op basis van de prestatieafspraken en afstemming redelijk in staat om tussentijds bij te sturen. 	
De ambtelijke- en externe betrokkenen ervaren dat de beschikbaar gestelde middelen van voldoende omvang zijn om de doelen te realiseren	Voldaan. Zowel de ambtelijke organisatie als de professionele instellingen (ONIS en LEVgroep) ervaren de beschikbare middelen als voldoende. Wel maken de professionele instellingen zich zorgen over de toekomst i.v.m. de bezuinigingen en door de vergrijzing.	

2.3 Controle

Gestelde deelvragen: Hoe vindt terugkoppeling over bereikte effecten en ingezette middelen naar de gemeenteraad plaats? Kan de raad op basis van de verantwoordingsinformatie haar sturende rol vervullen? En hadden de door de raad gestelde doelen ook op een andere wijze bereikt kunnen worden?

Norm	Bevinding in Asten	Bevinding in Someren
De gemeente controleert of uitvoerenden zich aan de afspraken houden	Grotendeels voldaan. Jaarlijks controleert de gemeente de uitvoeringsinstellingen op basis van de toegestuurde jaarverslagen. Naar aanleiding van de verantwoordingsinformatie van externe partijen (in dit geval Onis en LEVgroep) vraagt het college of de raad nooit om extra informatie.	

Norm	Bevinding in Asten	Bevinding in Someren
Het college monitort en toetst of doelen worden gerealiseerd	Deels voldaan. De verantwoording over behaalde prestaties is nog beperkt. Er wordt voornamelijk verantwoord over klanttevredenheid en inzet van middelen (uitvoeringsprestaties). Koppeling van klanttevredenheid aan doelen is nog beperkt.	
Op basis van de verkregen informatie van uitvoerende partijen is het college in staat om bij te sturen	Deels voldaan. De sturing op kwaliteit is beperkt mogelijk, sturing op bedrijfsvoering kan wel.	
Verantwoordingsinformatie biedt inzicht in het gerealiseerde maatschappelijke effect	Niet voldaan. De verantwoordingsinformatie biedt wel goed inzicht in wat er binnen een prestatieveld is gedaan (uitvoeringsprestaties), maar niet of het beoogde effect ook daadwerkelijk is gerealiseerd.	
Verantwoordingsinformatie aan de raad sluit aan op de geformuleerde doelen	Beperkt voldaan. Verantwoordingsinformatie aan de raad bestaat uit klanttevredenheidsmetingen en de benchmark van SGBO. Deze zijn echter in beperkte mate gerelateerd aan de door de raad gestelde doelen.	
Op basis van de verantwoordingsinformatie is de raad in staat om bij te sturen	Niet voldaan. De raad heeft van het college een evaluatie per prestatieveld ontvangen. Hierbij is in beperkte mate een relatie gelegd tussen doelen en middelen. De raad heeft deze evaluatie niet of nauwelijks behandeld. Bijsturing vindt in de praktijk niet plaats. Bovendien is het voor de raad lastig om prioriteiten te stellen vanwege het beperkte inzicht in de relatie tussen doelen en middelen.	

2.4 Nieuw beleidskader: kanteling Wmo

In het onderzoek is ook de vraag gesteld in hoeverre de gemeenteraad in Asten en Someren zicht heeft op de betekenis van de kanteling van de Wmo en de gemeenten hierop zijn voorbereid. De belangrijkste bevindingen samengevat:

- Alle betrokken partijen - binnen en buiten het gemeentehuis - onderschrijven de uitgangspunten voor het nieuwe beleidskader vanaf 2012: (1) meer samenhang; (2) sturen op hoofdlijnen; (3) optimale zelfredzaamheid; en (4) van curatie naar preventie.
- Uit de benchmark over het jaar 2010 van SGBO blijkt dat Asten en Someren verder zijn met de kanteling van de Wmo dan de meeste andere (deelnemende) gemeenten in Nederland.
- De noodzaak van de kanteling van de Wmo wordt in beide gemeenten breed onderschreven. Vanuit de raad (vakcommissie), Wmo-raad (participatieraad in Asten en Wmo-platform in Someren) en professionele welzijnsinstellingen (Onis en LEVgroep) worden echter kritische kanttekeningen geplaatst ten aanzien van de concrete invulling van de Wmo (compensatieplicht), mede in relatie tot de gevolgen van de aangekondigde bezuinigingen.

3. Conclusies

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgen de conclusies op basis van de bevindingen in het voorgaande hoofdstuk. Daaraan voorafgaand wil de Rekenkamercommissie de conclusies in het juiste perspectief plaatsen. De Wet maatschappelijke ondersteuning was in 2007 voor alle gemeenten in Nederland een geheel nieuwe wet die zeer omvattend is. In vergelijkend perspectief met andere gemeenten in Nederland verdienen Asten en Someren in de ogen van de Rekenkamercommissie een compliment voor de wijze waarop afgelopen jaren vorm is gegeven aan de verschillende prestatievelden van de Wmo. Bijvoorbeeld voor de wijze waarop beide gemeenten de dorpsplannen gebruiken als instrument om invulling te geven aan prestatieveld 1 van de Wmo 'leefbaarheid en sociale samenhang'. Uit een onderzoek van MOVISIE (2008) blijkt immers dat in veel gemeenten de ontwikkeling van Wmo-beleid en de ontwikkeling van dorpsplannen vaak gescheiden circuits zijn met verschillende actoren. In Asten en Someren is vanaf het begin zoveel mogelijk een koppeling gelegd met de Wmo.

De conclusies van dit onderzoek richten zich op de resultaatgerichtheid van het beleid en de verantwoording daarover. Dit alles vanuit het perspectief van de gemeenteraad.

3.2 Hoofdconclusies

1. Asten en Someren sturen vooral op activiteiten, weinig op maatschappelijke effecten

De doelen per prestatieveld van de Wmo zijn zeer algemeen en slechts in beperkte mate SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) geformuleerd. In de uitvoering van het beleid samen met professionele welzijnsinstellingen sturen beide gemeenten vooral op activiteiten, minder op uitvoeringsprestaties en in nog veel mindere mate op effecten. In verantwoordingstukken - zowel die van het college als professionele instellingen - staat veelal opgesomd wat er aan acties is verricht. Er is slechts in zeer beperkte mate verantwoord of een beoogd effect ook daadwerkelijk is gerealiseerd. Hierdoor is onduidelijk wat beide gemeenten uiteindelijk met het Wmo-beleid hebben bereikt.

Het overwegend positieve beeld in zowel Asten als Someren op basis van klanttevredenheidsonderzoeken en benchmarks is voor het gemeentebestuur (raad en college) leidend voor de vraag of het Wmo-beleid tot resultaten heeft geleid. De

resultaten van deze onderzoeken geven de raad geen aanleiding tot bijsturing van het beleid. De algemene consensus is namelijk dat de uitvoering van het Wmo-beleid in Asten en Someren 'goed loopt'.

2. Er is onvoldoende samenhang tussen onderdelen van de Wmo

Het Wmo-beleidskader is per prestatieveld in beide gemeenten op overzichtelijke wijze in beeld gebracht, maar hoe de verschillende onderdelen zich tot elkaar verhouden is onduidelijk. Dit diffuse beeld wordt versterkt door in de jaarlijkse begrotingen en verantwoordingen de verschillende Wmo-onderdelen versnipperd weer te geven binnen verschillende programmaonderdelen. Het ontbreekt de raad hierdoor aan een samenhangend inzicht in de Wmo. Het uitgangspunt om te streven naar minder versnippering en meer samenhang in het nieuwe gezamenlijke beleidskader vanaf 2012 is dan ook begrijpelijk.

3. De raad heeft geen adequaat financieel inzicht in de Wmo

In het meerjarig beleidsplan (2008 - 2011) is in Asten geen inzicht geboden in de budgetten. In Someren is in het meerjarig beleidsplan wel expliciet een financieel overzicht gegeven van de budgetten, zij het niet per prestatieveld. Op programmaniveau wordt in beide gemeenten jaarlijks inzicht geboden in de financiële situatie per thema/onderdeel, maar ook hier ontbreekt een budget uitgesplitst per prestatieveld van de Wmo. Hierdoor heeft de raad aan de voorkant onvoldoende inzicht in de bedragen die aan de Wmo per prestatieveld worden besteed.

Ook in de verantwoording van het college (jaarverslag) ontbreekt het de raad in beide gemeenten aan een integraal inzicht in de middelen die aan de Wmo in totaal en per prestatieveld zijn besteed. Bovendien ontbreekt de koppeling met de in het meerjarig beleidsplan gestelde doelen. Budgetten zijn niet gekoppeld aan prestatievelden. Asten en Someren zijn niet de enige gemeenten waar deze koppeling niet is gemaakt. Het is niet direct mogelijk om een sluitende relatie te leggen tussen gestelde doelen, prestaties en budgetten. Raadsleden krijgen op basis van de jaarrekening onvoldoende inzicht in de resultaten van onderdelen van de Wmo en van beleid en uitvoering als geheel. In VNG-verband stimuleert men ook om tot een dergelijke sluitende koppeling te komen.

4. Asten en Someren lopen voorop bij de kanteling van de Wmo

Er wordt in Asten en Someren goed ingespeeld op de nieuwe ontwikkelingen in het kader van het VNG-project 'De Kanteling'; de omslag in de Wmo van claim- en aanbodgericht werken (voorzieningen en hulpmiddelen) naar vraag- en resultaatgericht werken (participatie en zelfredzaamheid). Goede voorbeelden daarvan zijn het samen optrekken op beleidsniveau en de gezamenlijke werkconferentie met allerlei betrokken partners in april van dit jaar. Ook worden

medewerkers van het Wmo-loket en bij professionele welzijninstellingen voorbereid op de andere manier van werken. Ook in het benchmarkonderzoek van SGBO wordt opgemerkt dat Asten en Someren voorop lopen.

De vraag is wel of het denken in resultaten al voldoende is ontwikkeld. Zo is een kritische evaluatie van de Beleidsgestuurde contractfinanciering op basis waarvan de gemeente afspraken maakt met de professionele welzijnsinstellingen op zijn plaats. Tot nu toe ligt de nadruk teveel op het aanbod van voorzieningen.

Daarnaast is de huidige discussie over de kanteling van de Wmo nogal abstract van aard. De precieze betekenis van de uitwerking van de kantelingsgedachte is voor de meeste raadsleden nog niet helder.

4. Aanbevelingen

De vraag is welke lessen en mogelijke verbeterpunten voor de raad en het college zijn te trekken met het oog op het nieuwe meerjarige beleidsplan van Asten en Someren vanaf 2012. Op basis van de conclusies in het voorgaande hoofdstuk doet de Rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

1. Formuleer als raad voor het nieuwe meerjarig beleidsplan de doelen zoveel mogelijk SMART en als maatschappelijk effect (concreet resultaat). Dit dwingt het bestuur (raad en college) en de organisatie de blik naar buiten gericht te houden. Niet op wat er geleverd wordt, maar wat in de samenleving 'buiten het gemeentehuis' wordt bereikt in termen van de vooraf gestelde doelen. Dit maakt het mogelijk de daadwerkelijke effecten zichtbaar te maken naar inwoners van de gemeente. En past in de omslag (kanteling) naar het denken in resultaten.
2. Besteed, onafhankelijk van geconstateerde klanttevredenheid, in de tussentijdse aansturing van zorgaanbieders meer aandacht aan de geleverde kwaliteit en het bereikte effect. Haal de verkeerde prikkels - waaronder aanbodgestuurd werken - uit de systematiek van Beleidsgestuurde contractfinanciering, maar laat deze systematiek niet los omdat een goed alternatief vooralsnog niet voorhanden is. Leg de verantwoordelijkheid voor het vergaren van de informatie bij de zorgaanbieders. Borg dat de gemeente deze informatie periodiek ontvangt en hier ook in tussentijdse gesprekken met zorgaanbieders op stuurt.
3. Zet het ingezette beleid om de zelfredzaamheid (eigen kracht) van inwoners (meer) te benutten verder uit. Ga daarbij uit van de sterke sociale structuur in Asten en Someren (buurtschappen, wijken) door ook goed te kijken naar het overige gemeentebeleid gericht op het versterken van de cohesie van buurtschappen en wijken. Informeer de gemeenteraad daarbij periodiek over doelen, activiteiten en gerealiseerde prestaties. Om over bijvoorbeeld twee jaar te kunnen vaststellen wat er is bereikt zouden taakstellingen geconcretiseerd moeten worden.
4. Breng meer samenhang aan bij de informatie over het Wmo-beleid naar de gemeenteraad. Een aparte Wmo-paragraaf in de reguliere begrotings- en verantwoordingsstukken is hierbij behulpzaam. Stimuleer daarnaast verdergaande samenwerking tussen professionele welzijnsinstellingen. Ga door met de dorps- en/of wijkgerichte benadering waarbij de verschillende onderdelen van de Wmo als vanzelfsprekend in samenhang worden gezien.
5. Actualiseer periodiek - bij voorkeur 1 maal per jaar - een uitvoeringsplan. Sluit hierbij aan bij de doelen in het nieuwe Wmo-beleidskader, zodat een directe koppeling ontstaat met de door de raad vastgestelde doelen.
6. Werk een overzicht over de negen prestatievelden uit waaraan budgetten zijn gekoppeld. Rapporteer aan de hand hiervan jaarlijks aan de gemeenteraad.

7. Activeer vrijwilligers - via de Wmo-raad - die aan de vormgeving en uitwerking van de kanteling van de Wmo bijdragen willen leveren. Ondersteun hen met informatie over de plannen en de uitvoering van de verschillende onderdelen van de Wmo zodat zij in staat zijn hun klankbordfunctie proactief in te vullen. In Someren heeft de relatie tussen gemeente en Wmo-platform extra aandacht nodig. Tijdelijk extra ondersteuning vanuit de gemeente kan hierbij behulpzaam zijn.
8. Werk meer met scenario's om tijdig te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen binnen de Wmo. Het gaat erom het beleidsproces zodanig in te richten dat tijdig signalering plaatsvindt zodat het college en de raad afdoende kunnen bijsturen. Het is vooral van belang vooruit te denken met het oog op de komende taken op het gebied van de ondersteunende begeleiding (vanuit de AWBZ). Het speelveld zal hierdoor fors veranderen.
9. Blijf de raad en andere partijen actief betrekken bij de kantelingsgedachte. De gezamenlijke werkconferentie in april van dit jaar wat een goede eerste aanzet. Het gebruikmaken van concrete casussen is daarbij zeer behulpzaam om begrip te krijgen voor de dilemma's in de praktijk. In dit opzicht is de flim 'Een beetje ingewikkeld' van Jac Kouwelaar een aanrader. In deze film worden vier mensen met een verstandelijke beperking geportretteerd. Het bijzondere van de film is dat hij steeds uitgaat van het perspectief van de vier personen zelf, nergens wordt over hen gepraat¹.

¹ De film 'Een beetje ingewikkeld' is op te vragen bij de Rekenkamercommissie.

5. Reactie college van burgemeester en wethouders van Asten

Beste heer Schinck,

Wij danken u voor de gelegenheid onze zienswijze op het conceptrapport, m.n. de conclusies en aanbevelingen te geven.

In onze vergaderingen van 4 en 11 oktober 2011 hebben wij uw rapport besproken. Wij zijn van mening dat het een gedegen rapportage is. We hebben een algemene opmerking en enkele specifieke opmerkingen.

Algemeen

We waken voor een juist totaalbeeld. Wij zijn van mening dat de basis van de beleidsvoorbereiding en –uitvoering van de WMO en de WWB re-integratie goed is. Daarop willen we verder bouwen en dat betekent ook dat verbeteringen mogelijk zijn. Deze hebben wij ook expliciet opgenomen in het nieuwe beleidsplan WMO en bij de voorbereiding van het nieuwe re-integratiebeleid WWB.

In deze verbeteringsmogelijkheden herkennen wij een groot aantal conclusies en aanbevelingen in uw rapport.

Specifiek WMO

- Met betrekking tot de conclusie dat de raad geen adequaat financieel inzicht heeft in de WMO merken we op dat de raad bij gelegenheid van het vaststellen van de begroting kennis kan nemen en kan sturen op hoofdlijnen. Daar hebben we bewust voor gekozen. Als er afwijkingen zijn, rapporteren wij die tussentijds en kan bijsturing plaatsvinden. Als er niets gerapporteerd wordt, loopt alles volgens planning.
- Uw commissie merkt terecht op dat meer sturing nodig/mogelijk is op (beoogde) maatschappelijke effecten. Dit punt is door onze vakdeskundigen overigens ook zelf in de interviews met Uw commissie aangedragen. Dit maakt overigens ook deel uit van ons nieuwe WMO-beleidsplan, waarin o.m. wordt voorgesteld de BCF financiering meer resultaatgericht op te zetten. Ook de samenhang tussen de verschillende doelstellingen en WMO-onderdelen hebben we expliciet benoemd in het nieuwe WMO-beleidsplan.
- Wij kunnen ons voorstellen dat de raad de aanbeveling om een aparte Wmo-paragraaf in de begroting op te nemen nuttig vindt, vooral voor de komende periode (2012 - 2015), waarin grote operaties en vergaande financiële consequenties op de rol staan.
- Duidelijk is ook dat wij de actualisering van het beleidsplan WMO en de uitvoeringsplannen aan de hand van de decentraliseringsoperaties van het rijk en de hieromtrent momenteel nog ontbrekende (financiële) informatie in de komende periode regelmatig in de commissie en/of raad aan de orde moeten stellen.

Specifiek WWB re-integratie

- Uw commissie benoemt relatief kort de prestatieafspraken (onder 5.2), terwijl de voorbereiding hiervan ook in 2010 al in volle gang was. Een groot aantal van de opmerkingen van de rekenkamercommissie komt daarin terug. Bijvoorbeeld de concrete prioritering van doelgroepen en hieraan gekoppelde

- uitstroompercentages, herhaalde klanttevredenheidsonderzoeken, doelstelling om uit te komen met het budget.
- Uw commissie spreekt over een driemaandelijks portefeuillehoudersoverleg. We nemen aan dat Uw commissie hier het kwartaaloverleg met het Werkplein bedoelt, waaraan de portefeuillehouder en de vakdeskundige deelnemen. Daarnaast vindt er een portefeuillehoudersoverleg Werkplein plaats, waaraan de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten deelnemen met ambtelijke ondersteuning. Dit vindt tweemaandelijks plaats en is bedoeld om gezamenlijk na te denken over mogelijke verbeteringen op het Werkplein en besluiten te nemen over strategisch beleid.
 - Uw commissie spreekt op pagina 11 over het niet eenduidig rapporteren van cijfers. Tijdens de interviews heeft de vakdeskundige aangegeven dat dit te maken heeft met verschillende peildata en met de vraag welke doelgroepen je erin betreft (ook IOAW/ IOAZ of alleen WWB). Het Werkplein zegt hier zelf over in haar kwartaalverslagen de mogelijkheid bestaat dat de cijfers van het verantwoordingsverslag niet precies aansluiten bij de cijfers van het voorgaande kwartaal of het maandelijks overzicht. De reden hiervoor is het moment van de uitvraag van gegevens voor het verantwoordingsverslag. Dit is natuurlijk lastig, omdat er eigenlijk maar een peildatum behoort te zijn, namelijk 31.12.
 - Onder 5.4 geeft uw commissie kritiek op het feit dat we alleen de mutaties in het aantal bijstandsgerechtigden aan de raad presenteren, maar niet de concrete uitstroom van klanten d.m.v. ondersteuning. Dat zouden we graag doen, maar dan wel voldoende objectiveerbaar. Dit lukt echter geen enkele gemeente, omdat het altijd lastig blijft in te schatten *om welke reden* iemand uitstroomt: komt dat door het re-integratietraject, door eigen inspanningen, of simpelweg door geluk? Wel staat in de kwartaalrapportages benoemd hoeveel procent van de uitstroom uitstroomt vanwege leeftijd (65+) of verhuizing. Toch nemen wij in de afspraken met het Werkplein prestatie-indicatoren (aantallen) op.

Voor het overige wachten wij graag de reactie van de raad op uw rapport af.

met vriendelijke groet,
namens het college van burgemeester en wethouders van Asten,

mr. W.M.A. Verberkt,
gemeentesecretaris/algemeen directeur.

6. Nawoord Rekenkamercommissie

De zienswijze van het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van het Wmo-rapport is voor ons geen aanleiding om daarop nog inhoudelijk te reageren.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Asten,
voor deze,

Drs. G.J.J. Schinck, voorzitter.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Volledige bevindingen gemeente Asten

1. Kaderstelling

Doelen van het Wmo-beleid zijn algemeen en beperkt meetbaar

De gemeenteraad heeft in december 2007 het Beleidsplan Wmo 2008-2011 vastgesteld. Bij het opstellen van dit beleidsplan zijn de burgers betrokken via de dorps- en wijkraden, de belangenorganisaties via de Koepel Zorgvragers en het maatschappelijke middenveld en de raadsleden via een interactieve bijeenkomst. In het beleidsplan zijn vier uitgangspunten voor de visie geformuleerd:

- eigen verantwoordelijkheid van burgers;
- meer communicatie met burgers;
- sterker netwerk van vrijwilligers en mantelzorgers;
- langer zelfstandig kunnen blijven wonen.

Over de rol van de gemeente is in het beleidsplan het volgende opgemerkt: 'Hoe bereiken we een uitgebalanceerde rolverdeling tussen de gemeente en de burgers, uitgaande van minder overheid en meer sociale samenhang en actief burgerschap. De gemeente beperkt zich tot het mogelijk maken van sociale samenhang.' Op de prestatievelden 7 (maatschappelijke opvang), 8 (geestelijke gezondheidszorg) en 9 (verslavingsbeleid) wordt samengewerkt in regioverband. Helmond is de centrumgemeente voor de zwaardere zorg, omliggende gemeenten - waaronder Asten - hebben vooral een preventieve taak.

In 2006 zijn door de raad de uitgangspunten op het gebied van de individuele voorzieningen (prestatieveld 6) al vastgesteld. De uitgangspunten voor dit prestatieveld zijn betrokken bij het formuleren van de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning in september 2006. Daarom is de invulling van prestatieveld 6 niet nogmaals in het meerjarig beleidsplan opgenomen. In het beleidsplan poogt de gemeente de visie en uitgangspunten te vertalen naar concreet beleid op de prestatievelden 1 tot en met 5 en 7 tot en met 9 van de Wmo.

Per prestatieveld is het volgende aangegeven:

1. Inleiding en motivering van de keuze.
2. Wat doen we nu al?
3. Wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?
4. Wat zijn de resultaatverwachtingen?
5. Wat zijn de indicatoren?

De doelen per prestatieveld zijn in zeer algemene termen geformuleerd (zie voorbeelden in kader 1). Bovendien zijn deze doelen niet of nauwelijks specifiek, meetbaar en tijdgebonden (smart) geformuleerd. De resultaatverwachtingen zijn op activiteitsniveau geformuleerd, zoals het sluiten van overeenkomsten, starten van projecten, het stellen van kwaliteitseisen, de organisatie van maatschappelijke stages, en een goed functionerend zorgnetwerk.

Kader 1: Voorbeelden van geformuleerde doelen per prestatieveld

- *Prestatieveld 1:* 'Het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid van burgers en in stand houden van sociale verbanden' en 'Bevorderen van leefbaarheid in dorpen en wijken'.
- *Prestatieveld 2:* 'Zoveel mogelijk jeugdigen en ouders/opvoeders worden bereikt met de juiste informatievoorziening' en 'Een snelle en efficiënte toeleiding naar de juiste hulp of begeleiding'
- *Prestatieveld 3:* 'Speerpunt op het terrein van informatie, advies en cliëntondersteuning is verbetering van het bereik om niet-gebruik van voorzieningen terug te dringen.
- *Prestatieveld 4:* 'De draagkracht van mantelzorgers vergroten of de draaglast verminderen' en 'het vergroten van het maatschappelijk draagvlak/acceptatie dat men mantelzorger wil zijn'.
- *Prestatieveld 5:* 'We willen bereiken dat mensen met een beperking zo veel mogelijk zelfstandig (eventueel met begeleiding) kunnen wonen en leven en meedoen in de samenleving'
- *Prestatieveld 6:* Ontbreekt in het beleidsplan
- *Prestatieveld 7:* 'Vergroten van het bereik van mensen die dreigen in een crisissituatie te geraken' en 'afname opname en verblijf in de dure 24 uursvoorzieningen'

- *Prestatieveld 8:* 'Vergroten van het bereik van mensen die sociaal kwetsbaar zijn of dat dreigen te worden' en 'het bevorderen van de zelfredzaamheid van mensen die sociaal kwetsbaar zijn of dat dreigen te worden'
- *Prestatieveld 9:* 'Het voorkomen van overlast door alcohol- en drugsgebruikers en het verbeteren van de leefstijl van deze groep'

De indicatoren zijn weinig specifiek en concreet (zie voorbeelden in kader 2).

Kader 2: Voorbeelden van indicatoren per prestatieveld

- *Prestatieveld 1:* Zijn het aanbod en de tekorten per kern beter afgestemd?, In welke mate voorzien de woonservicegebieden in de daadwerkelijke behoeften van de inwoners?, Worden de mijlpalen zoals die zijn vastgelegd in de projectplannen behaald? In welke mate kunnen kwetsbare groepen in beginsel in de wijk of dorpskern terecht?
- *Prestatieveld 2:* De startpositie van kleuters, de ontwikkelingskansen van basisschoolkinderen, de mate van structureel verzuim, de veiligheid van de speel- en ontmoetingsplekken, de ondersteuning van ouders bij de opvoeding.
- *Prestatieveld 3:* Aantal huisbezoeken in het kader van informatie en advies, klanttevredenheidsonderzoek Benchmark Wmo.
- *Prestatieveld 4:* Een nulmeting m.b.t. genoemde resultaatverwachtingen.
- *Prestatieveld 5:* Zie prestatieveld 1.
- *Prestatieveld 7:* In hoeverre kunnen cliënten een beroep doen op preventieve en nazorg voorzieningen in de gemeente? In welke mate ondervinden cliënten last bij het overdragen van lokale zorg naar bovenlokale zorg?
- *Prestatieveld 8:* Een nulmeting m.b.t. genoemde resultaatverwachtingen.
- *Prestatieveld 9:* Het percentage Astense jongeren van 12 t/m 17 jarigen dat geen alcohol drinkt dient minimaal gelijk te zijn aan het percentage binnen de regio Zuidoost Brabant. Overmatig drankgebruik onder de 16 jaar wordt teruggebracht naar 0%. Het percentage drugsgebruikers binnen Asten is maximaal gelijk aan het huidige Astense percentage.

Het meerjarige beleidsplan van de Wmo wordt jaarlijks vertaald in de beleidsbegroting. Het begrotingsjaar 2010 heeft vooral in het teken gestaan van het inspelen op de aangekondigde bezuinigingen vanuit het Rijk (maximale inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor individuele voorzieningen), planvorming Idop Heusden en Idop Ommel, de opening van het Centrum voor Jeugd en Gezin, en de nieuwe basisfuncties mantelzorg en vrijwilligerswerk. De lokale aanpak van de mantelzorg en het vrijwilligerswerk in Asten wordt door alle partijen als een grote meerwaarde ervaren. Hierdoor is het mogelijk maatwerk te bieden in de richting van cliënten. Er heerst de overtuiging dat het afstoten van de verantwoordelijkheid op regionaal niveau (centrumgemeente Helmond) geen meerwaarde heeft. Dit blijkt ook uit concrete cijfers van de gemeente. Door de lokale aanpak (in plaats van bemiddeling via centrumgemeente Helmond) worden meer vrijwilligers gekoppeld aan hulpvragers (o.a. bij dementieondersteuning). Voorts is in 2010 gestart met het opleidingstraject Welzijn nieuwe stijl. Er is veel geïnvesteerd in de training en scholing van Wmo-consulenten (gemeente) en medewerkers van ketenpartners zoals Onis, LEVgroep en zorgsteunpunt Heusden.

In de beleidsbegroting 2010 zijn onder de programma's 'Samenleving en Economie' (jeugd en gezin, ondersteunende begeleiding) en 'Ruimte' (leefbaarheid) onderdelen van de Wmo te vinden. In de beleidsbegroting wordt verwezen naar het Beleidsplan Wmo 2008-2011. Er staat: 'In dit plan ligt de nadruk op het integraal lokaal beleid op de gebieden welzijn, wonen en zorg'. Bij ieder thema wordt aangegeven wat de gemeente wil bereiken, wanneer de gemeente tevreden is en wat het mag kosten (zie voorbeelden in kader 3). De doelstellingen zijn niet of nauwelijks smart geformuleerd. Sturing vindt plaats op activiteiten, in mindere mate op uitvoeringsprestaties en, nog minder op beoogde maatschappelijke effecten.

Kader 3: voorbeeld uit beleidsbegroting 2010 'Ondersteunende begeleiding' in programma 'Samenleving'

Wat willen we bereiken?

Bevorderen van eigen kracht en sociaal netwerk van de burger en verbinden van bestaande voorzieningen.

Wanneer zijn we tevreden?

1. De eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burger wordt optimaal gebruikt en waar nodig wordt daarbij ondersteuning geboden.
2. Het aanbod van de verschillende hulpverleningsinstanties is op elkaar afgestemd en waar nodig aangepast waardoor beter ingespeeld kan worden op de individuele ondersteuningsaanvraag van de burger.

3. In Asten mag het aantal complexe hulpverleningssituaties ten opzichte van 2008 niet toenemen door gebrek aan gecoördineerde zorg (gebaseerd op cijfers netwerkoverleggen).
4. Als uit de benchmark Wmo 2010 blijkt dat gebruikers tevreden zijn.

Wat mag het kosten?

Gemeenten krijgen een bedrag van 127 miljoen euro voor het opvangen van de gevolgen van de AWBZ pakketmaatregelen. Door toepassing van een verdeelsleutel kan voor de gemeente Asten een nadeel ontstaan.

De portefeuillehouder geeft in het kader van dit onderzoek aan dat het meer smart formuleren op het gebied van de Wmo moeilijk is. Hij vindt het van belang dat de sturingsinformatie zinvol is. Smart formuleren moet dus geen doel op zich zijn. Asten schenkt veel aandacht aan een steeds strakkere monitoring op met name financieel gebied. Raadsleden van de Commissie Burgers zeggen in het kader van dit onderzoek geen helder beeld te hebben van de relatie tussen de gestelde doelen en de daadwerkelijke effecten.

Gebrekkige samenhang

In het meerjarig beleidsplan wordt elk prestatieveld apart beschreven. Prestatieveld 6 (individuele voorzieningen) is zoals eerder al vermeld niet opgenomen in het beleidsplan. Een overkoepelende paragraaf over het totale Wmo-beleid ontbreekt. Hierdoor is de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de Wmo onduidelijk. In het beleidsplan staat hierover het volgende: 'Er is gekozen voor een brede benadering met het accent op integrale lokale beleidsvoering'. Hiermee wordt wel benadrukt dat het uitgangspunt een samenhangende aanpak is. Ook in de jaarlijkse beleidsbegroting (onderzoeksjaar 2010) ontbreekt een samenhangend overzicht van de verschillende onderdelen van de Wmo. De onderdelen zijn versnipperd beschreven onder de verschillende programma's (samenleving en economie, ruimte). Tijdens de bijeenkomst van de Rekenkamercommissie met de Raadscommissie Burgers is door de aanwezige raadsleden gezegd dat zij de Wmo als 'zeer breed' ervaren. De raadsleden ervaren bij de vele onderdelen van de Wmo een gebrek aan samenhang.

In de 'Kadervisie beleidsplan Wmo 2012-2015 Asten - Someren' is als één van de hoofdlijnen opgenomen: 'van versnippering naar echte samenhang'. In dit document wordt benadrukt dat het nieuwe Wmo-beleidsplan voor de periode vanaf 2012 de samenhang tussen de verschillende thema's van het Wmo-beleidsplan 'nadrukkelijker moet aanbrengen'. De gemeente wil daarom dat professionele instellingen meer gaan samenwerken. Bovendien wil de gemeente een deel van de structuur voor welzijn, wonen, zorg en jeugd organiseren op het niveau van de (dorps-)kernen. Verder wil de gemeente meer samenhang creëren door het maken van keuzen en afspraken in het beleidskader en de uitvoeringsplannen. 'Hierbij zijn enerzijds het inclusief beleid (agenda 22) en anderzijds een heldere afbakening aan de orde', aldus de gemeente in de kadervisie.

De portefeuillehouder constateert in het kader van dit onderzoek dat de samenhang tussen de diverse prestatievelden in ontwikkeling is. Daar gaat met het oog op het vaststellen van het nieuwe beleidskader meer tijd en aandacht naar uit. Een voorbeeld is het project Revitalisering Bloemenwijk. Daar is duidelijk en bewust samenhang aangebracht tussen de diverse onderdelen van de Wmo, ook met het oog op de AWBZ. Een ander voorbeeld is het Centrum voor Jeugd en Gezin.

Heldere financiële uitgangspunten, inzicht in budget per prestatieveld minder duidelijk

In het Beleidsplan Wmo 2008 - 2011 ontbreekt een financiële paragraaf. Het is de Rekenkamercommissie hierdoor niet duidelijk in hoeverre de financiële middelen zijn afgewogen ten opzichte van het ambitieniveau. Ook per prestatieveld is geen financieel inzicht gegeven in het beleidsplan.

De gemeente ontvangt jaarlijks een uitkering van het Rijk voor de uitvoering en ontwikkeling van de Wmo. Het grootste deel van het budget gaat naar de voorzieningen 'hulp bij het huishouden', 'woonvoorzieningen' en 'vervoersvoorzieningen'. De rijksbijdrage voor de individuele voorzieningen van de Wmo heeft hoofdzakelijk betrekking op de prestatievelden 5 en 6. Naast de middelen die de gemeente vanuit het Rijk krijgt voor de verstrekking van voorzieningen, besteedt de gemeente ook eigen middelen voor de Wmo.

De jaarlijkse beleidsbegroting is niet ingericht op de Wmo-'functies' of per prestatieveld. Dit betekent dat niet precies is gecijferd welke kosten bij welk prestatieveld horen. Niet alle begrotingsbedragen zijn uitgesplitst per prestatieveld en zijn daarom soms als een totaalbedrag bij één prestatieveld opgenomen. Hierdoor is het niet mogelijk een directe relatie te leggen tussen de doelen, prestaties en in te zetten middelen (budgetten) per prestatieveld.

Raadsleden van de Commissie Burgers geven in het onderzoek aan dat zij nauwelijks een adequaat inzicht hebben in het financiële deel van de Wmo. Dit komt met name door de complexiteit van de Wmo. Bij enkele

raadsleden bestaat de indruk dat de gemeente ruim begroot, zodat er niet of nauwelijks financiële tegenvallers ontstaan. De raadsleden van de Commissie Burgers maken zich zorgen over de mate waarin de middelen in de toekomst toereikend zullen zijn voor het bieden van de gewenste zorg. De consequenties van de overheveling van taken vanuit het Rijk en de vergrijzing zijn op het moment niet te overzien.

De portefeuillehouder stelt in dit onderzoek dat de speelruimte in de bestaande budgetten voor de Wmo zeer beperkt is. Wel wordt in bepaalde zaken, bijvoorbeeld bij de professionalisering van het peuterspeelzaalwerk in relatie tot de wet OKE, tijdig geanticipeerd op ontwikkelingen om in de toekomst overschrijdingen zoveel mogelijk te voorkomen.

2. Uitvoering / realisatie

Van doelen naar instrumenten

In het Beleidsplan Wmo 2008-2011 wordt per prestatieveld (uitgezonderd prestatieveld 6) inzicht gegeven wat de gemeente gaat doen. Hierin staan de concrete acties per prestatieveld die ondernomen worden om de doelen uit het beleidsplan te bereiken. De argumentatie waarom een bepaalde actie binnen een prestatieveld wordt ondernomen ontbreekt veelal. Wel is er een koppeling gelegd met de gestelde doelen binnen een prestatieveld.

In het Programmaplan 2010 (beleidsbegroting) staan de voorgenomen acties per thema binnen een programma met de belangrijkste randvoorwaarden, het beoogde resultaat (wanneer zijn we tevreden?) en de kosten (wat mag het kosten?) Het betreft binnen het programma ruimte de thema's IDOP Ommel, IDOP Heusden, Revitalisering Bloemenwijk en Leefbaarheid. Binnen het programma Samenleving en Economie gaat het om de thema's Jeugd en Gezin en Ondersteunende begeleiding.

Er is in het kader van dit onderzoek geen concreet uitvoeringsprogramma voor de Wmo aangetroffen dat in 2010 is gehanteerd. Wel bestaan er op verschillende onderdelen aparte uitvoeringsprogramma's, zoals bijvoorbeeld het Uitvoeringsprogramma Integraal Jeugdbeleid gemeente Asten 2009-2012.

Enkele voorbeelden uit het Programmaplan van de begroting 2010:

Thema binnen een programma	Wat doen we hiervoor?
Programma Ruimte, thema Idop Ommel 2012:	<ol style="list-style-type: none">1. Vaststellen van een programma van eisen en wensen mbt de MFA met inbreng van alle samenwerkingsorganen.2. Een beroep doen op de subsidie in het kader van de regeling 'leefbare dorpen' van de provincie.3. Vaststellen van een samenwerkingsovereenkomst stuurgroeppartijen MFA Ommel.4. Voeren van de bestemmingsplanprocedure.
Programma Ruimte, thema leefbaarheid	<ol style="list-style-type: none">1. In afwachting van de komende bestuurlijke/politieke discussie betreffende de opties voor invulling van een programma leefbaarheid, formatie voor een 0,5 fte beschikbaar blijven stellen in 2010.
Programma Samenleving en Economie, ondersteunende begeleiding	<ol style="list-style-type: none">1. Inventariseren van de doelgroep en de problematiek van cliënten die hun AWBZ-indicatie ondersteunende begeleiding geheel of deels verliezen als gevolg van bezuinigingsmaatregel AWBZ (pakketmaatregel).2. Opstellen startdocument gericht op begeleiding waarbij verbindingen worden gelegd met bestaande voorzieningen.
Programma Samenleving en Economie, Jeugd en gezin	<ol style="list-style-type: none">1. Concretiseren van het in 2009 vastgestelde jeugdbeleid middels op te stellen uitvoeringsplannen.2. Realiseren van een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).3. Financieren Elektronisch Kind Dossier (EKD).

Overlegstructuren

Voor de uitvoering van de Wmo zijn er regionale en lokale overlegvormen, waaronder de Participatieraad. Sinds 1 januari 2011 is de Participatieraad in de plaats gekomen van de Koepel Zorgvragers. De nieuwe Participatieraad kent vier platforms: Leefbaarheid, Zorg & Welzijn, Werk & Inkomen en Jeugd & Gezin. Het

bestuur van de Participatieraad geeft over deze thema's gevraagd en ongevraagd advies aan het college. Uit het gesprek met betrokkenen blijkt dat de Participatieraad begin 2011 goed is gaan functioneren nadat alle functies in de vier Platforms waren ingevuld. De samenwerking met de gemeente wordt als zeer goed ervaren. De vier Platforms, waarin de Participatieraad is opgesplitst, zijn ieder gekoppeld aan een vaste beleidsambtenaar van de gemeente. Alle prestatievelden van de Wmo zijn daarmee afgedekt. De ambtenaren van de gemeente worden 'betrokken' en 'deskundig' genoemd.

De door de Participatieraad gegeven adviezen aan de gemeente zijn tot nu toe voor 90 procent opgevolgd. Een voorbeeld van een niet opgevolgd advies is de overgang naar het Werkplein in Helmond. De Participatieraad was daar tegen vanwege de te grote afstand tussen gemeente en cliënten. De Participatieraad vindt dat de prestatievelden 4, 5 en 6 goed worden ingevuld door de gemeente. Wel maakt de raad zich zorgen over de toekomstige ontwikkelingen. Vooral over de vraag wat de gevolgen van de bezuinigingen zullen zijn voor het netwerk van mantelzorgers. De betrokkenen van de Participatieraad geven aan dat de verbetering van de sociale structuur de beste waarborg is voor behoud of verbetering van de mantelzorg. Aandachtspunt daarbij blijft een goede communicatie; die kan momenteel beter.

De Participatieraad vindt dat de ambtelijke organisatie over het algemeen de Wmo goed aankan, maar vraagt zich af of dit ook nog het geval is als er sprake is van verdere bureaucrativering. De raad is in uitvoering en aanpak van zaken voorstander van meer *couleur local*. Ook zou de raad graag meer lef en minder angst zien in de opstelling van ambtenaren en/of bestuurders. Er zou tussentijds in processen ook meer geëvalueerd moeten worden, zoals ten aanzien van de toetreding van het Werkplein en aanbesteding van de huishoudelijke zorg. De samenwerking op beleidsniveau met Someren wordt als positief ervaren. 'Men kan van elkaar leren en elkaar aanvullen of vervangen'.

De portefeuillehouder zegt 'zeer tevreden' te zijn met het functioneren van de Participatieraad, nu deze is onderverdeeld in de vier taakvelden.

Inrichting van de uitvoering

De gemeente is niet de enige partij in de uitvoering, maar één van de partners. De gemeente voert de regie, maar kan niet alles zelf doen. Daarom heeft de gemeente afspraken met diverse partijen over de uitvoering van de Wmo. In dit onderzoek is gesproken met de twee belangrijkste partijen: Onis (Organisatie voor welzijnsdiensten) en LEVgroep (Leven en Verbinden). Met deze professionele instellingen maakt de gemeente jaarlijks prestatieafspraken op basis van Beleidsgestuurde contractfinanciering (Bcf-systematiek). De jaarbudgetten vanuit de gemeente zijn redelijk constant. In 2010 heeft Onis in totaal een structurele subsidie ontvangen van 466.522 euro, waarvan 215.120 euro voor opbouwwerk en 157.484 euro voor ouderenwerk. De LEVgroep heeft in 2010 in totaal 212.512 euro aan subsidie ontvangen van de gemeente, waarvan het meeste is besteed voor psychosociale hulpverlening.

Jaarlijks vindt opdrachtverlening door de gemeente plaats na indiening van een offerte. Er wordt vooral op het aantal uren gestuurd, weinig op effecten. De definiëring van prestatie-indicatoren en prestatie-eenheden is in 2011 t.o.v. 2010 wel verbeterd. Er vindt momenteel veel discussie plaats over het integrale uurtarief. Onis en LEVgroep leggen jaarlijks door middel van een (financieel) jaarverslag verantwoording af aan de gemeente.

Onis als LEVgroep ervaren de samenwerking met de gemeente als constructief. Er is regelmatig overleg op ambtelijk en bestuurlijk niveau. De budgetten voor de uitvoering van de Wmo-taken waren in 2010 toereikend, mede door het verkrijgen van enkele projectsubsidies. Zonder die incidentele subsidieverlening zouden er wel problemen zijn ontstaan.

Vanuit de gemeente wordt kritisch gekeken naar de huidige Bcf-systematiek, omdat deze verkeerde prikkels zou opleveren. In de Kadervisie Beleidsplan Wmo 2012-2015 staat over de Bcf-systematiek: 'Het gevaar bestaat dat instellingen hierdoor aanbodgestuurd blijven werken en zich gedwongen voelen zich te richten op het realiseren van de prestatie, terwijl de context wel eens uit het oog kan worden verloren. We willen dat welzijnsorganisaties eigen initiatief stimuleren en denken in concrete maatschappelijke resultaten, niet in productietermen op onderdelen.' De portefeuillehouder zegt in het kader van dit onderzoek dat Bcf 'vertroebelend' werkt, maar constateert ook dat een vervangend en beter systeem nog niet voorhanden is.

De gemeente wil - zoals in de kadervisie is verwoord - meer gaan sturen op hoofdlijnen door meetbare resultaten en effecten in samenhang met functies, arrangementen en projecten te benoemen. Bijvoorbeeld: niet het aantal hulpverleningstrajecten is van belang, maar het aantal mensen dat dankzij ondersteuning zelfstandig kan blijven wonen.

De portefeuillehouder constateert dat het meten van resultaten van de professionele instellingen moeilijk is. De resultaten worden in hoofdzaak afgemeten aan de benchmarks, tevredenheidsonderzoeken, gesprekken met wijk- en dorpsraden en met de Participatieraad. De portefeuillehouder vindt de afgesproken activiteiten van de instellingen zinvol. 'Belangrijk is ook dat je er als gemeente een goed gevoel bij hebt'. De budgetbewaking vanuit de gemeente is scherp, ondanks de nodige problemen met het systeem van Bcf.

3. Controle

Tussentijdse informatievoorziening op basis van monitors

De gemeente heeft enkele instrumenten die haar van informatie voorzien over de Wmo: de jaarlijkse benchmark van SGBO en de jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoeken. Daarnaast beschikt de gemeente over de vierjaarlijkse GGD-monitor en de periodieke Veiligheidsmonitor. Hiermee krijgt de gemeente inzicht in de geleverde prestaties in vergelijkend perspectief.

Uit het klanttevredenheidsonderzoek en de benchmark Wmo (155 gemeenten doen hieraan mee) blijkt dat de gemeente Asten het over het algemeen redelijk goed doet. De Wmo-thermometer van de resultaten in 2010 laat zien dat Asten hoger scoort dan gemeenten met een vergelijkbare omvang en ongeveer gelijk scoort aan het gemiddelde van alle deelnemende gemeenten. De resultaten van de Wmo-thermometer zijn een indicatie voor de prestaties van de gemeente Asten ten opzichte van andere gemeenten in het totale Wmo-beleid. Enkele raadsleden van de commissie Burgers vragen zich af in hoeverre de gemeten prestaties van de gemeente op het gebied van de Wmo daadwerkelijk iets zeggen over de effectiviteit van het beleid. Voor de meeste raadsleden geeft de benchmark echter een goed beeld van de prestaties van de gemeente in de Wmo.

De resultaten van het belevingsonderzoek en de benchmark dienen als input voor het in 2011 vast te stellen Wmo-beleidsplan (samen met Someren). Als aandachtspunten zijn hierin meegegeven:

- het beperken van eenzaamheid door in te zetten op leefbaarheid;
- het vergroten van de bekendheid van de mogelijkheden voor ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers (i.v.m. overbelasting);
- het vergroten van de bekendheid van de Wmo (communicatie);
- het vergroten van de mate van participatie en betrokkenheid bij het Wmo-beleid van het Wmo-platform en andere externen;
- het vergroten van het zicht op de problematiek van de verschillende doelgroepen van de prestatievelden 7, 8 en 9.

Verantwoording via reguliere beleidscyclus

Verantwoording over de Wmo vindt plaats door middel van de reguliere beleidscyclus: kwartaalrapportages, begroting en jaarrekening. Daarnaast krijgt de raad de jaaruitvoeringsprogramma's van de diverse prestatievelden. De informatie en verantwoording over de Wmo is versnipperd over de programma's. Er wordt binnen het reguliere verantwoordingsproces niet integraal verantwoord over beoogde maatschappelijke effecten van de Wmo. Daarnaast wordt de raad op onderdelen van de Wmo regelmatig geïnformeerd door het college.

De informatieverstrekking van het college aan de raad is veelal financieel van aard. De gemeente probeert al enkele jaren budgettair neutraal te opereren binnen de Wmo en slaagt daar ook in. In 2010 heeft er een aanpassing plaatsgevonden in het onderdeel van de individuele voorzieningen met als doelstelling binnen het beschikbare budget te blijven. De portefeuillehouder constateert dat de raad niet of nauwelijks om aanvullende informatie heeft gevraagd.

In de eerste helft van 2011 is het Wmo-beleidsplan 2008-2011 'Eigen Kracht' per prestatieveld door de ambtelijke organisatie geëvalueerd. Dit met het oog op het nieuwe meerjarig beleidsplan vanaf 2012. In deze evaluatie is antwoord gegeven op de volgende vragen:

1. Wat zijn de afgesproken resultaten en prestatie-indicatoren?
2. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen in het wettelijk- of beleidskader?
3. Wat hebben we bereikt en (indien van toepassing) welke resultaten laten de benchmark en klanttevredenheidsonderzoeken zien?
4. Waar zijn we nu mee bezig?
5. Wat willen we voor de toekomst, welke accenten willen we leggen in het beleidskader 2012-2015?

Op de derde vraag - wat hebben we bereikt? - wordt vooral op activiteitsniveau antwoord gegeven. Niet of nauwelijks wordt inzicht gegeven in de vraag of het beoogde maatschappelijke effect ook daadwerkelijk is bereikt. De gebruikte gegevens uit de benchmark en klanttevredenheidsonderzoeken in de evaluatie bieden hierin wel een beperkt inzicht.

De betrokkenen van de Participatieraad kunnen zich vinden in de evaluatie van het Beleidsplan 2008-2011. Wel vinden zij het moeilijk om meetbare doelstellingen te formuleren. De wens van het Platform Leefbaarheid is in dit verband dan ook om de dorps- en wijkraden bij dit soort zaken te betrekken. Zij hebben beter en meer voeling met 'het veld'. Een andere mogelijkheid is om (geanonimiseerde) input van gegevens en problemen te krijgen via onder meer de IB-aangifte-verzorgers van de KBO.

In het onderzoek geven raadsleden van de Commissie Burgers aan dat de evaluatie onvoldoende is geschreven vanuit het perspectief van de raad. De evaluatie is zeer uitgebreid ('te veel pagina's') en te weinig op hoofdlijnen. De raadsleden vinden de evaluatie vooral een opsomming van veel activiteiten die zijn verricht, maar biedt niet of nauwelijks inzicht in de effecten. De raadsleden erkennen dat de effecten van de Wmo moeilijk te meten zijn. De evaluatie is in beperkte mate door de raad behandeld. Er is niet uitgebreid bij stilgestaan.

Verder geven enkele raadsleden aan dat er onvoldoende zicht is op een samenhangende uitvoering. De portefeuillehouder zegt dat de Wmo-problematiek een lastige materie is. 'Het is lastig voor de raad om een goed totaalbeeld te krijgen'.

Sturing op doelrealisatie beperkt mogelijk

Het is onduidelijk in hoeverre de uitvoering van het Wmo-beleid leidt tot realisatie van de beoogde doelen. De gemeente heeft beperkt inzicht in de mate waarin doelen en effecten worden bereikt.

- Het jaarverslag geeft inzicht in de uitvoeringsprestaties binnen een programma, maar niet in de realisatie van de doelen en effecten per prestatieveld.
- De interne controle geeft inzicht in de rechtmatigheid van de afhandeling van aanvragen voor individuele voorzieningen, maar niet in de realisatie van doelen en effecten. Overigens blijkt uit deze controles dat bij de gemeente de rechtmatigheid op orde is.
- De klanttevredenheidsonderzoeken en benchmarks van SGBO geven deels inzicht in de realisatie van doelen en effecten van de Wmo. De over het algemeen positieve resultaten uit deze onderzoeken geven de raad geen aanleiding om bij te sturen.
- De evaluatie van het beleidsplan 'Eigen kracht' 2008-2011 geeft inzicht in de uitvoeringsprestaties, maar zeer beperkt in de realisatie van de doelen en effecten.

In het onderzoek bevraagde raadsleden ervaren het stellen van prioriteiten als lastig. Dit komt doordat in de begroting moeilijk is na te gaan wat de gemeente ontvangt vanuit het Rijk en wat de gemeente zelf nog uitgeeft aan de Wmo. Er zijn budgetten die niet meer rechtstreeks te herleiden zijn in de begroting. Het is daarom voor de raad lastig om te bepalen waar hij accenten wil leggen in de sturing.

4. Nieuw beleidskader: kanteling Wmo

In het onderzoek is ook aandacht besteed aan de kanteling van de Wmo die in het nieuwe beleidskader voor de periode 2012-2015 centraal staat. Asten wil samen met Someren voor de periode 2012-2015 één gezamenlijk beleidskader voor de Wmo ontwerpen. In het Projectplan (12 maart 2011) worden de volgende redenen hiervoor gegeven: 'De breedte van het beleidsterrein van de Wmo, de uitdaging om tot een duurzaam en betaalbaar Wmo-beleid te komen, de urgentie hiervan gelet op de bezuinigingen die het rijk oplegt en de wettelijke plicht om het beleid vóór 1 januari 2012 vast te stellen en de gelijke belangen die beide gemeenten hierbij hebben, geven een toegevoegde waarde aan een gezamenlijke aanpak door beide organisaties.' Verder worden als redenen genoemd het beter benutten van de aanwezige competenties in beide gemeenten en de wens om inzicht te verkrijgen in de kennis binnen de beide afdelingen Maatschappelijke ontwikkeling (met name op het gebied van de Wmo).

In het nieuwe beleidskader worden gezamenlijk de doelen en te bereiken maatschappelijke effecten op de negen prestatievelden van de Wmo geformuleerd. Ook wordt een optimale participatie bij de beleidsontwikkeling nagestreefd door gezamenlijke ketenpartners, raadscommissies, participatieraden en burgers daarbij te betrekken. Lokaal maatwerk blijft daarbij voorop staan.

De uitvoering van de Wmo wordt in de komende jaren langs vier hoofdlijnen vorm gegeven:

1. van versnippering naar echte samenhang;
2. sturen op hoofdlijnen (regiefunctie);
3. optimale zelfredzaamheid;
4. van curatie naar preventie.

Uit de benchmark over het jaar 2010 van SGBO blijkt dat Asten verder is met de kanteling van de Wmo dan de meeste andere deelnemende gemeenten (ook die van vergelijkbare omvang). In het onderzoek geven alle geïnterviewden aan vertrouwen te hebben in de gezamenlijke aanpak met Someren. Ook de noodzaak van de kantelingsgedachte wordt volledig onderschreven. 'De tijd van 'u vraagt, wij draaien' is voorbij. Mensen kunnen tegenwoordig veelal goed voor zichzelf zorgen en hulp zelf organiseren', aldus een van de geïnterviewden.

De portefeuillehouder acht Asten op beleidsniveau klaar voor de kanteling van de Wmo. Dit blijkt onder meer uit de kadervisie voor het nieuwe beleidsplan, die ook door de raad is vastgesteld. Ook verwacht hij dat het nieuwe beleid van de Wmo per saldo financieel haalbaar zal zijn. Hij vindt de samenwerking met Someren op beleidsniveau van grote meerwaarde. Verder zijn de opleiding van personeel en consultants gestart en werken de ketenpartners mee aan het vormgeven van de kantelingsgedachte. Hij noemt als goed voorbeeld de opstelling van de KBO.

Daarnaast komt een aantal kritische geluiden naar voren. De raadsleden van de Commissie Burgers maken zich zorgen over de rol van de mantelzorgers in het kader van de kanteling. Zo vragen enkele raadsleden zich af of de gemeente de mantelzorgers wel voldoende in beeld heeft. Ook constateert de raadscommissie dat de aandacht nu nog vooral uitgaat naar de individuele voorzieningen (prestatieveld 6), wat mogelijk ten koste gaat van de aandacht voor de andere prestatievelden. Enkele raadsleden uiten hun twijfels bij de vraag of ze er vertrouwen in hebben dat de compensatieplicht zal werken. Zij vragen zich af of de gemeente en haar partners wel klaar zijn voor de toekomst gezien de landelijke ontwikkelingen; overheveling van taken vanuit het Rijk (jeugdbeleid, AWBZ, Wet werken naar vermogen) en de aangekondigde bezuinigingen op de uitkeringen uit het gemeentefonds.

Tijdens de Wmo-conferentie op 26 april jl. is onder meer naar voren gekomen dat de deelnemers aan de workshops het aanspreken van eigen kracht (en verantwoordelijkheid) onderschrijven, maar dat er grenzen zitten aan de eigen kracht en dat de grenzen voor iedereen anders liggen. Velen benadrukken het belang van het bieden van maatwerk. Ook de behoefte aan meer samenhang in het Wmo-beleid kwam in meerdere workshops duidelijk naar voren. Dit geldt bijvoorbeeld voor leefbaarheid (clustering van functies en multifunctioneel gebruik), maar ook voor de inzet van vrijwilligers (waar liggen behoeftes, waar is overlapping en waar kunnen we samenwerken met professionals en verenigingen). In het kader van de samenhang werd veelal ook het verbeteren van samenwerking genoemd. Hierin zien veel deelnemers van de conferentie vooral een regierol voor de gemeente.

De professionele welzijnsinstellingen Onis en LEVgroep geven aan dat de kanteling van de Wmo moet leiden tot meer onderlinge samenwerking. Bijvoorbeeld op het gebied van de jeugdzorg en bij de meervoudige probleemgevallen. Vaak hebben beide organisaties met dezelfde cliënten te maken. In de gemeente Geldrop zijn hier volgens de LEVgroep goede ervaringen mee opgedaan. Medewerkers van beide welzijnsorganisaties worden getraind op de gevolgen van de kanteling (onder andere oplossingsgericht denken en werken). Ook wordt er ingespeeld op de ruimere inzet van vrijwilligers die nodig zal zijn.

Vanuit Onis wordt aangegeven dat er ook investeringen nodig zijn om de kantelingsgedachte inhoud en vorm te geven. 'Het gaat niet vanzelf. Je zult er veel voor moeten doen!'. Daarbij maakt Onis zich zorgen over de invulling van het kantelingsbeleid. 'Beleid wordt soms nog doorkruist door de problemen van alledag'. Bovendien vindt de welzijnsorganisatie dat er bij de gemeente nog onvoldoende bewustzijn heerst ('te rooskleurig beeld') over de inzet van vrijwilligers. Sturing is nodig om vrijwilligerswerk te versterken. Er wordt nu teveel naar de huidige situatie gekeken ('professionele inzet is niet nodig, want het loopt goed'). Onis waarschuwt dat dit het gevaar oplevert dat het vrijwilligersnetwerk straks als 'een kaartenhuis in elkaar kan zakken'. Volgens Onis kan de gemeente bij het doorvoeren van de noodzakelijke bezuinigingen er niet zomaar één bouwsteen uithalen.

Bijlage 2: Geïnterviewde personen in Asten en Someren

Datum	Personen
15 maart 2011	Gemeente Asten: de heer P. Baudoin (beleidsmedewerker Welzijn) mevrouw M. Rutten (beleidsmedewerker Welzijn)
22 maart 2011	Gemeente Someren: de heer G. Laeven (hoofd afdeling MO) mevrouw M. Peijnenburg (beleidsmedewerker Welzijn)
26 april 2011	Deelname aan 'Conferentie Wmo Asten en Someren' in het Varendonckcollege in Someren
9 mei 2011	Participatieraad Asten: de heer Van den Boomen de heer Van der Zanden
19 mei 2011	LEVgroep: mevrouw Van Eijndhoven
25 mei 2011	Wmo-platform Someren
26 mei 2011	Onis: mevrouw van I. van Gogh en mevrouw I. Hurkens
9 juni 2011	Raadscommissie Burger en Bestuur in Someren
14 juni 2011	Raadscommissie Burgers in Asten
14 juli 2011	College Asten: wethouder Huijsmans
14 juli 2011	College Someren: wethouder Maas