

Waarmaken van
Maatschappelijke
Ondersteuning
in de gemeente Cranendonck

Cranendonck, 22 maart 2010

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding onderzoek	1
1.2 Doelstelling en vraagstelling onderzoek.....	1
1.3 Analyse kader	2
1.4 Onderzoeksofzet en verantwoording	3
1.5 Leeswijzer	4
2. Beleid.....	5
2.1 Inhoudelijk beleidskader	5
2.2 Financieel beleidskader	10
2.3 Kaderstelling Gemeenteraad	11
3. Uitvoering	13
3.1 Realisatie inhoudelijke doelen.....	13
3.2 Financiële realisatie	16
4. Controle en Verantwoording	19
4.1 Informatie aan Gemeenteraad	19
4.2 Controle door Gemeenteraad.....	20
5. Bijsturing	21
5.1 Inhoudelijke visie	21
5.2 Financieel perspectief.....	22
5.3 Prioriteiten en keuzen	24
6. Conclusies en aanbevelingen	27
6.1 Conclusies.....	28
6.2 Aanbevelingen	30

Bijlagen:

Bijlage 1: Geraadpleegde documenten

Bijlage 2: Lijst geïnterviewden

Bijlage 3: Uitkomsten raadpleging Gemeenteraad

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) is een raamwet. De algemene doelstelling van de WMO is dat iedereen, ongeacht fysieke, verstandelijke of geestelijke beperking kan participeren ofwel mee kan doen in de samenleving. Doelstelling is om dit 'meedoen' ook op langere termijn voor de samenleving betaalbaar te houden. De voorbereiding, uitvoering, evaluatie en bijsturing van beleid voor maatschappelijke ondersteuning zijn neergelegd bij de gemeente. De gemeente is tevens financieel verantwoordelijk voor het gevoerde beleid.

Aandachtspunten WMO

- *Belangrijke uitgangspunten van de WMO zijn:*
 - *Een verdergaande decentralisatie van verantwoordelijkheden;*
 - *Integraal lokaal beleid: de gemeente is goed in staat tot het voeren van een samenhangend beleid op een breed terrein van wonen, welzijn en zorg. De gemeenten speelt in op de lokale situatie en levert individueel maatwerk;*
- *Doel van de WMO is dat alle burgers kunnen meedoen en maatschappelijke participeren;*
- *De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij het College van Burgemeester en Wethouders (B&W). De lokale democratische legitimatie van het gemeentelijke WMO-beleid ligt bij de Gemeenteraad.*

Bij de WMO gaat het om grote maatschappelijke en financiële belangen. Een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de WMO is belangrijk. Daarom heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Cranendonck in 2009 onderzoek gedaan naar de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het WMO-beleid. Specifieke aandacht is besteed aan de rol die de Gemeenteraad daarbij vervult.

De Rekenkamercommissie probeert met deze rapportage aan te sluiten bij de wens van de Gemeenteraad van Cranendonck om te komen tot een meer integrale en strategische visie op de inbedding van de WMO in de gemeente. Dit tegen de achtergrond van door de Rijksoverheid door te voeren maatregelen met mogelijke financiële consequenties voor de WMO. En met het oog op de voorbereiding van de jaarplannen WMO en daaropvolgend een nieuw vierjarig beleidsplan voor de periode 2012-2015.

1.2 Doelstelling en vraagstelling onderzoek

De Rekenkamercommissie van Cranendonck heeft, met ondersteuning van WMO Adviesgroep, onderzocht of het WMO-beleid van de gemeente in overeenstemming is met de landelijke beleidsuitgangspunten en wettelijke vereisten. Dit doel is vertaald in onderstaande onderzoeksvragen.

Hoofdvraag

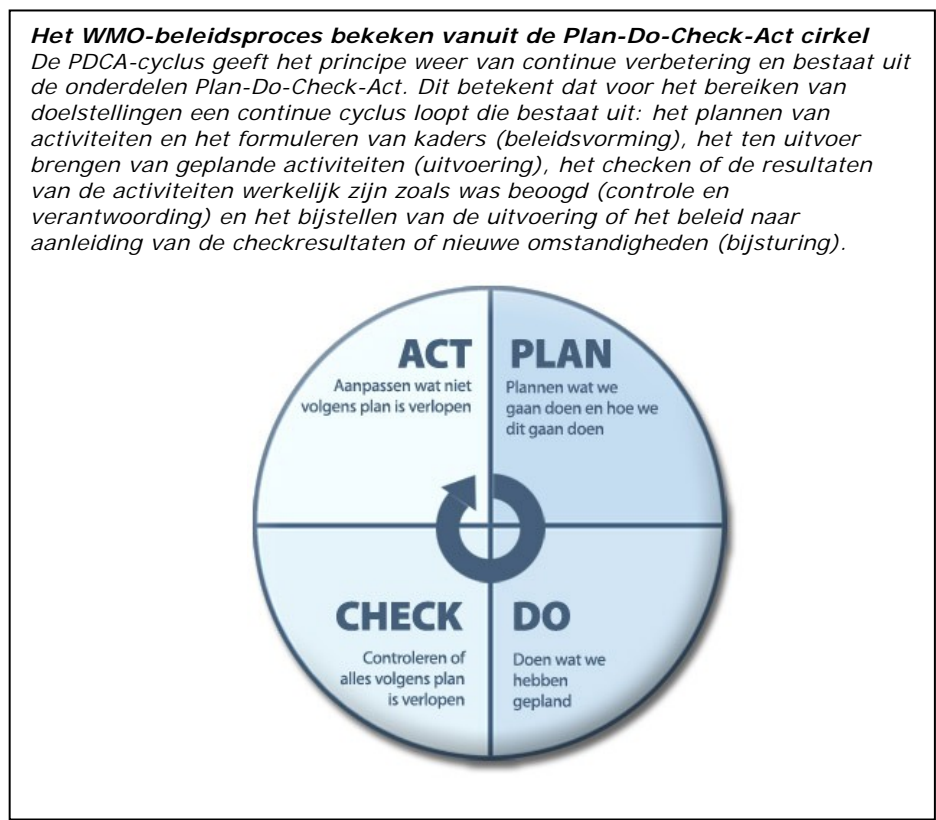
Lukt het de gemeente Cranendonck om bij haar beleidskeuzes voor de WMO de beleidsuitgangspunten vorm te geven en is de uitwerking van het beleid conform de wettelijke eisen en wordt recht gedaan aan de gekozen beleidsuitgangspunten?

Subvragen

1. Wat zijn de belangrijkste beleidsuitgangspunten en wat zijn de belangrijkste wettelijke eisen van de WMO? Welke (toetsings)criteria kunnen hieraan worden gekoppeld?
2. Heeft de gemeente bij haar uitwerking (beleidskeuzes en vormgeving) van beleid goed ingespeeld op de beleidsuitgangspunten en wettelijke eisen vanuit de WMO?

1.3 Analyse kader

Om de voorgaande onderzoeksvragen in samenhang te kunnen beantwoorden is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de PDCA-cyclus als analysekader. De PDCA-cyclus staat voor Plan, Do, Check en Act. Het zijn bekende begrippen die samen de sturingscyclus uitmaken. Vertaald naar het Nederlands staan de begrippen respectievelijk voor Beleid, Uitvoering, Controle/verantwoording en Bijsturing.



1.4 Onderzoeksopzet en verantwoording

Om de voorgaande onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een onderzoekvoorstel opgesteld, bestaande uit vier stappen:

A. Feitenonderzoek

Analyse van het door de gemeente Cranendonck vastgestelde en gerealiseerde beleid op basis van het Beleidsplan WMO 2007–2011 in relatie tot de landelijke uitgangspunten, de wettelijke eisen en de gemeentelijke beleidskeuzen. Belangrijk aandachtspunt hierbij is de visie van de gemeente op de rol van de burger in de WMO, de rol van samenlevingsverbanden en de rol van de gemeente als regisseur. Het feitenonderzoek geeft inzicht in de mate waarin het beleid in overeenstemming is met de wet en de landelijke beleidsuitgangspunten en de wijze waarop dit wordt gemeten.

B. Vergelijking beleid en praktijk

Interviews met belanghebbenden om te onderzoeken of in praktijk recht gedaan wordt aan de gekozen beleidsuitgangspunten.

C. Raadpleging Gemeenteraad

Raadpleging van leden van de Gemeenteraad over hun ervaringen, meningen en verwachtingen op WMO gebied.

D. Rapportage en Advies

De resultaten van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende adviezen zijn vastgelegd in deze rapportage.

Het feitenonderzoek is uitgevoerd op basis van door de gemeente Cranendonck aangeleverde schriftelijke bronnen. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 1. De gemeente heeft loyaal meegewerkt aan de uitvoering van het onderzoek. Alle voor het onderzoek van de Rekenkamercommissie gevraagde informatie is per omgaande verstrekt, voor zover beschikbaar.

De vergelijking tussen beleid en praktijk is gemaakt op basis van interviews met de verantwoordelijke wethouder (beleidsmaker), de bij de uitvoering betrokken ambtenaren (beleidsuitvoering), een leverancier van hulp bij het huishouden (aanbieder) en een delegatie van het platform maatschappelijke ondersteuning (klant).

Voor het vernemen van de ervaringen, meningen en verwachtingen van Gemeenteraadsleden op WMO-gebied is een selectie van de Gemeenteraad benaderd. Een vertegenwoordiger van (vrijwel) iedere fractie heeft een vragenlijst ingevuld en in een aanvullend telefonisch interview toegelicht.

Een overzicht van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 2. De resultaten van de interviews zijn geanonimiseerd verwerkt in de rapportage. Bijlage 3

bevat de uitgebreide uitkomsten van de raadpleging van de Gemeenteraadsleden. Alle genodigden waren zeer bereidwillig om mee te werken aan het onderzoek.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de opzet en verantwoording van het onderzoek toegelicht. In de daaropvolgende hoofdstukken staan de bevindingen beschreven aan de hand van de stappen in de cyclus Plan, Do, Check en Act. Hoofdstuk 3 heeft betrekking op het beleid (plan). In hoofdstuk 4 staat de uitvoering van het beleid centraal (do). Hoofdstuk 5 handelt over de wijze van controle en verantwoording (check) en hoofdstuk 6 over de bijsturing (act). Deze rapportage sluit in hoofdstuk 7 af met conclusies en aanbevelingen.

2. Beleid

De gemeente Cranendonck heeft vanaf 2005 voorbereidingen getroffen voor invoering van de WMO. In 2007 is een meerjarig beleidsplan 2007-2011 vastgesteld. Dit krijgt verdere uitwerking in jaarplannen met de prioriteiten voor de opeenvolgende jaren. In termen van de PDCA-cyclus vallen deze activiteiten in het eerste kwadrant 'plan'.



Stap 1 (Plan) in de PDCA-cyclus is het plannen van activiteiten en het formuleren van kaders (beleidsvorming).

Dit hoofdstuk gaat in op de inhoudelijke en financiële kaderstelling van de WMO in Cranendonck en de betrokkenheid van de Gemeenteraad daarbij.

2.1 Inhoudelijk beleidskader

Aandachtspunten WMO-beleid
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Invulling algemeen WMO-kader door de gemeente Cranendonck?</i> • <i>Welke visie hanteert de gemeente?</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Wat is de betekenis van de WMO in Cranendonck voor burger en bestuur?</i> ○ <i>Welke ambitie of noodzaak heeft Cranendonck voor het voeren van WMO-beleid?</i> <i>Wat is het vertrekpunt en wat het perspectief?</i> <i>Ontwikkelingen demografie, preferenties, beleid</i> ○ <i>Is sprake van herijking van bestaand beleid of handhaving status quo?</i> • <i>Welke taakopvatting heeft de gemeente?</i> <i>Hoe is de beoogde rolverdeling tussen burger – samenleving – gemeente (Typering aan hand van modellen Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, RMO)?</i> • <i>Welke prioriteiten stelt de gemeente?</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Bestaande/nieuwe taken</i> ○ <i>Doelgroepen</i>

Wettelijke eisen

Uit de schriftelijke stukken is af te leiden dat de gemeente Cranendonck heeft voorzien in een:

- Verordening individuele voorzieningen
- Financieel besluit
- Aanbesteding Hulp bij het huishouden
- Onderzoek klanttevredenheid
- Meerjarig beleidsplan

Hiermee voldoet de gemeente in ieder geval formeel aan de wettelijke eisen van de Wmo.

Visie

De visie van de gemeente Cranendonck op de Wmo is direct afgeleid uit de wet. Doel van de WMO is dat alle burgers kunnen meedoen en maatschappelijk participeren. De WMO biedt de gemeente de kans voor integraal lokaal beleid ofwel het voeren van een samenhangend beleid op een breed terrein van wonen, welzijn en zorg. Cranendonck legt bij de WMO nadruk op 'De verbinding' (titel beleidsplan).

Elementen WMO-visie Gemeente Cranendonck

Het uitgangspunt van de gemeente is: iedereen doet mee!

De gemeente wil dit uitwerken aan de hand van de volgende punten:

- 1. Het WMO beleid is er voor alle burgers.*
- 2. De eigen verantwoordelijkheid van de burger staat voorop: het bevorderen van zelfstandigheid en participatie. Indien dit niet lukt biedt de gemeente een vangnet aan.*
- 3. Preventie daar waar dit mogelijk is.*
- 4. De vraag van de burger is leidend.*
- 5. Een sobere en doelmatige (en dus houdbare) uitvoering.*
- 6. De sterkste schouders dragen de zwaarste lasten.*
- 7. De gemeente ondersteunt voorzieningen waar alle burgers gebruik van kunnen maken*
- 8. Ruimte voor ideeën en creativiteit van burger(s)*
- 9. Beleid en uitvoering zijn integraal en naar de burgers toe gericht.*
- 10. WMO-beleid is verbindingen leggen*

Bron: Beleidsplan WMO 2007-2011, Gemeente Cranendonck

De Rekenkamercommissie stelt vast dat bij het begin van de WMO er een algemene inschatting is gemaakt van de veranderingen die de WMO met zich meebrengt voor de burgers, aanbieders en gemeente. Deze komt onder andere tot uitdrukking in het toegevoegde prestatieveld 10: WMO-beleid is verbindingen leggen. Inzet is het realiseren van een grotere zelfredzaamheid en meer aandacht en zorg tussen burgers onderling.

Ambitie of noodzaak

De Rekenkamercommissie is van mening dat het meerjarig beleidsplan blijkt geeft van een inhoudelijk stevig ambitieniveau. Met de WMO worden in Cranendonck doelstellingen nagestreefd die verregaande consequenties kunnen hebben voor alle betrokkenen, op het gebied van samenhang en preventie, het beleid gericht op de gemeentelijke kernen en de inzet van vrijwilligers.

Uit het onderzoek wordt echter duidelijk dat het ambitieniveau meer voortkomt uit de algemene wettelijke opdracht die de WMO in zich bergt, dan uit een specifieke analyse van de situatie in Cranendonck. Een dergelijke analyse is slechts op hoofdlijnen aanwezig. Per prestatieveld is slechts een poging gedaan om een beschrijving te geven van de lokale

situatie. Daarvoor is uitgegaan van de GGD-monitor, een inventarisatie en evaluatie van bestaand beleid en input van interactieve bijeenkomsten.

De wettelijke opdracht om beleid te maken is leidend geweest bij de onderbouwing van het inhoudelijke ambitieniveau en de inzet van middelen op langere termijn. Een meer gedegen analyse van de Ausgangssituatie in Cranendonck en een mogelijk toekomstige situatie had inzicht kunnen geven in de noodzaak en haalbaarheid voor Cranendonck van de gekozen ambitie. Daaruit voortkomende redenen voor het WMO-beleid in Cranendonck hadden kunnen zijn:

- verschillen tussen de gemeentelijke kernen;
- bestaande knelpunten in zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie.

Voor de korte termijn krijgt de WMO invulling op basis van een pragmatische benadering. Het beleidsplan stelt dat niet alles tegelijkertijd op de schop moet. Gesteld wordt om rustig aan te beginnen en steeds verder uit te bouwen. Daaruit resulteert in de eerste jaren (2007, 2008, 2009) een bescheiden beleidsmatig ambitieniveau.

Taakopvatting

De gemeente Cranendonck kiest voor een actieve rol binnen de WMO. De gemeente is regisseur. In termen van de 'WMO-scenario's' (zie kader) kiest Cranendonck voor 'de burger en zijn verbanden'. De gemeentelijke rol verandert van reactief naar pro-actief. Dit stelt andere eisen aan de gemeentelijke organisatie en de medewerkers. Deze moeten daarin meegroeien en zich ontwikkelen. Dit uit zich onder meer in een extra 'prestatieveld' waarin een cultuuromslag bij burgers en gemeente wordt nagestreefd.

Keuzen

De Rekenkamercommissie stelt vast dat de gemeente Cranendonck heeft gekozen voor een 'beleidsarme' invoering van de WMO. Feitelijk is sprake van handhaving van de status quo ofwel voortzetting van bestaand beleid en bestaande uitvoering. De inspanningen zijn in de eerste jaren vooral gericht geweest op de nieuwe taken (hulp huishouden, loket) en procesverplichtingen (verordening, meerjarig beleidsplan. Deze keuze is ingegeven vanuit praktische overwegingen: beschikbare menskracht en (financiële) middelen.

Cranendonck gaat voor de invoering, uitvoering en beleidsvorming uit van een groeimodel. Dit is een werkende wegbenadering die in de praktijk wordt ingevuld en krijgt deels in de jaarplannen gestalte. Uit het onderzoek wordt niet duidelijk op welke wijze en gronden tot fasering en prioriteitstelling wordt gekomen.

Cranendonck is naar de mening van de Rekenkamercommissie in veel opzichten volgend op de landelijke lijn. De inspanningen richten zich vooral op de korte termijn en zijn minder afgeleid van een inschatting van de toekomstige situatie in Cranendonck. De gemeente stelt zich in de praktijk hiermee vooral reactief op.

Ambitie WMO Cranendonck

Bij het kiezen van de toekomstige ambitie op WMO-gebied in Cranendonck is gebruik gemaakt van de scenario's die de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling heeft opgesteld (*Advies 'Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO', 2006*).

	Scenario's WMO		
	Cranendonck VAN: eerste jaren		Cranendonck NAAR:
	1. De gemeente aan het roer	2. Stuurman van je eigen leven	3. De burger en zijn verbanden
Visie	Sturende gemeente	Autonome individuen	Actieve civil society
Trefwoord	Integraal beleid	Zelfregie	Ruimte voor verschil
Rol gemeente	Sturen, financieren en faciliteren	Incluserend beleid en participatiebudgetten	Faciliteren, weinig sturen
Toegang individuele voorzieningen	Volgens vaste criteria	Flexibel in te vullen	Subsidiar
Verbindingen	Bij elkaar brengen van beleidssectoren	Uitwisselen van kennis en informatie	Voorwaardenscheppend verbinden
Arrangementen	Creatief en kokeroverstijgend	Voor en door cliënten	Van onderop ontstaan
Professionele aanbieders	Door de gemeente ingekocht	Exploratief, marktgericht	Aanvullend op informele aanbieders
Aard voorzieningen	Vooraf collectief en preventief	Individueel (participatiebudget)	Collectief, basisniveau
Type professional	'Outreaching' maatschappelijk werker	Ervaringsdeskundige	Terughoudende opbouwwerker
Meedoen	Via gemeentelijke beleidsmedewerkers	Via zelfregiecentra	Via particulier initiatief
Rol burger	Passief	Actief als consument en cliënt	Actief als vrijwilliger
Rol kwetsbare burger	Gestimuleerd tot zelfredzaamheid	Onafhankelijk	Afhankelijk van vrijwilligers
Grootste risico	De gemeente als bedilal, hoge kosten	Incluserend beleid mislukt; disbalans sturen en overlaten	Ongewenste ongelijkheid; bevoogdende burgers

Uit de binnen Cranendonck gevoerde discussie is in het door de Gemeenteraad vastgestelde beleidsplan 2007-2011 aangegeven dat scenario 3 'de burger en zijn verbanden' voor Cranendonck het meest passend is. Omdat de samenleving in Cranendonck daar nog niet 'klaar voor is', neemt de gemeente in de eerste jaren de rol van verantwoordelijke en sturende gemeente. Van daaruit krijgt scenario 3 vorm. Er wordt rustig begonnen en steeds verder uitgebouwd, aldus het beleidsplan 2007-2011.

Het WMO-beleidskader van de gemeente Cranendonck geeft vooral aan waar de gemeente naar streeft. Er wordt niet of nauwelijks invulling gegeven aan mogelijke randvoorwaarden voor het welslagen van het beleid. Bepaalde randvoorwaarden, zoals benodigde menskracht, de invulling van contractbeleid en de informatievoorziening over vraag en aanbod, worden deels wel genoemd, maar niet verder ingevuld en uitgewerkt.

De met de WMO voorgestane cultuuromslag (prestatievelde 10: burgers nemen meer verantwoordelijkheid voor zichzelf en hun omgeving en een andere manier van werken door de gemeente) wordt gezien als een belangrijke succesfactor. De Rekenkamercommissie stelt echter vast dat de gewenste cultuuromslag voornamelijk uit intenties en eerste (interne) aanzetten bestaat. Voorbeelden hiervan zijn het WMO-communicatieplan en het beeld 'de helpende hand', als symbool voor gemeenschapszin. Het initiatief ligt met name bij de WMO direct betrokken bestuurlijke en ambtelijke personen.

Globale doelen

De ambities en doelstellingen zijn globaal geformuleerd. De vertreksituatie, de te bereiken streefsituatie en de te zetten stappen en termijnen zijn niet in concrete termen geformuleerd. Het meerjarige beleidsplan WMO 2007-2011 geeft op hoofdlijnen de richting aan. De jaarplannen benoemen de per jaar te zetten stappen of te ondernemen activiteiten op hoofdlijnen. Het ontbreekt voornamelijk aan heldere criteria en indicatoren om de te leveren beleidsprestaties te meten. Hierdoor is het volgens de Rekenkamercommissie niet vast te stellen welke doelen de gemeente Cranendonck op welke termijn wenst te bereiken. Het is niet mogelijk te beoordelen of het beleid de gewenste effecten heeft.

2.2 Financieel beleidskader

<p>Aandachtspunten WMO financiën</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Uitvoering</i> <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Kosten – baten</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Oude taken</i> ▪ <i>Nieuwe taken</i> • <i>Voorzieningen</i> <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Kosten – baten</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Voormalig welzijn</i> ▪ <i>Voormalig Wvg</i> ▪ <i>Hulp bij het huishouden</i> ▪ <i>Overig</i> • <i>Eigen bijdragen</i> • <i>Financiële effecten gemaakte keuzen</i> <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Eigen bijdragen</i> ◦ <i>Aanbesteding</i> ◦ <i>Contractering</i> • <i>Prognose</i> <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Vraagontwikkeling</i> ◦ <i>Kostenontwikkeling</i> ◦ <i>Baten (verdeelmiddel)</i> ◦ <i>Beleideffecten (varianten)</i> • <i>Financiële ruimte en/of risico's</i> <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Inschatting gemaakt of te maken</i> ◦ <i>Rapportage naar Raad</i>
--

Uitgangspunten

De Rekenkamercommissie stelt vast dat de gemeente Cranendonck bij de invoering van de WMO een aantal uitgangspunten heeft geformuleerd die het financiële kader van de WMO bepalen:

- In de kadernota Wmo 2006 staat:
 - Keuze voor beleidsarme invoering van de WMO;
 - Beleid gericht op het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers is uitgangspunt. Dit is nodig om maatschappelijke ondersteuning op termijn betaalbaar te houden;
- In het Beleidsplan 2007–2011 staat:
 - Middelen die vanuit het rijk worden overgeheveld naar de gemeente in het kader van de WMO blijven hiervoor beschikbaar. Eventuele overschotten worden ingezet voor nieuw beleid.
 - Ook middelen die uit voorheen de Welzijnswet en de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) blijven beschikbaar voor de WMO. Vooral voor de bestaande taken en lopend beleid.

Financiële vertreksituatie 2007

In het beleidsplan WMO 2007-2011 is een financieel overzicht gegeven voor het jaar 2007. Aangegeven is welke activiteiten allemaal onder de prestatievelden WMO vallen. In totaal gaat het om € 7,2 mln. De onderverdeling naar de afzonderlijke prestatievelden is in onderstaande tabel opgenomen. De WMO-uitgaven bedragen ongeveer een kwart van de totale gemeentelijke begroting 2007.

Cijfers 2007		
Prestatieveld 1: Leefbaarheid	€ 636.657	9%
Prestatieveld 2: Preventief jeugdbeleid	€ 996.442	14%
Prestatieveld 3: Informatie en advies	€ 93.958	1%
Prestatieveld 4: Vrijwilligers en mantelzorgers	€ 150.434	2%
Prestatieveld 5: Algemene voorzieningen	€ 2.484.999	34%
Prestatieveld 6: Individuele voorzieningen	€ 2.776.448	39%
Prestatieveld 7,8,9: Maatschappelijke opvang	€ 67.129	1%
<i>Totaal alle velden</i>	<i>€ 7.206.067</i>	<i>100%</i>

Prognose = extrapolatie

Geconstateerd kan worden dat het politieke debat en de besluitvorming over de WMO tot op heden niet gebaseerd zijn op een financieel lange termijnperspectief, met bijvoorbeeld keuzes op basis van scenario's of alternatieven. Dat geldt vooral voor de periode 2007-2011. Inschattingen zijn met name gebaseerd op een extrapolatie van meest recente ervaringscijfers die leiden tot periodieke bijstellingen in de begrotingscijfers voor de daaropvolgende jaren. Het ontbreekt aan kwantitatieve en kwalitatieve prognoses van ontwikkelingen in vraag (demografie, voorkeuren) en aanbod (volume, prijzen).

2.3 Kaderstelling Gemeenteraad

Aandachtspunten betrokkenheid Gemeenteraad
• <i>Dualisme in gemeentelijk bestel</i>
• <i>College kiest actieve rol</i> <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Hoe is de invulling door College?</i>
• <i>Rol Raad</i> <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Passief/actief</i> ◦ <i>Reactief/proactief</i> ◦ <i>Vooraf/achteraf</i>
• <i>Keuzen/Inbreng Raad</i> <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Eigen aandachtspunten, voorkeuren, prioriteiten</i>
• <i>Momenten inbreng</i> <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Vorbereiding, Besluitvorming, Evaluatie</i> ◦ <i>Wmo/Begroting/anders</i>
• <i>Informatievoorziening</i> <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Voortgangsrapportages</i> ◦ <i>Benchmarking</i>
• <i>Instrumenten/Middelen Raad</i> <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Eigen feiten/signalen</i> ◦ <i>Onderzoek</i>

Kaders stellen

De Rekenkamercommissie stelt vast dat in de beginperiode van de WMO (2006-2007) de Gemeenteraad de mogelijkheden heeft benut om vroegtijdig betrokken te zijn bij de beleidsvoorbereiding en te discussiëren in termen van varianten (WMO-scenario's). Uit de Raadstukken en interviews met betrokkenen blijkt dat in de periode daarna (2008 – heden) de inbreng van de Raad zich in hoofdzaak beperkt heeft tot het reageren op door het

College ingebrachte conceptstukken of voorstellen, zoals de jaarplannen. Weliswaar stelt de Gemeenteraad formeel uiteindelijk de kaders vast, maar het initiatief daarvoor en de inhoudelijke invulling liggen van die periode in belangrijke mate bij het College en de gemeentelijke organisatie. Pogingen om in 2009 opnieuw tot een strategisch kader te komen zijn vooralsnog gestrand.

Wel is de Rekenkamercommissie gebleken dat het College en de ambtelijke organisatie grote waarde hechten aan een goede betrokkenheid van de Gemeenteraad bij de WMO. Bij de voorbereiding en uitvoering is getracht daaraan zo goed mogelijk invulling te geven. Op een aantal onderdelen wordt gewerkt aan verbeteringen. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een monitor die geboekte resultaten zichtbaar moet maken. Men staat open voor een werkwijze die ertoe leidt dat de Gemeenteraad vroegtijdig(er) bij de beleidsvoorbereiding betrokken kan worden en waarbij, voor zover relevant, gewerkt kan worden met keuzeopties. Dit vanuit de verwachting dat een dergelijke betrokkenheid van de Raad bij kan dragen een consistente beleidslijn.

3. Uitvoering

Na vaststelling van het meerjarig WMO beleidsplan 2007–2011 is de gemeentelijke organisatie gestart met uitvoering van het WMO-beleid. In termen van de PDCA-cyclus is dit het tweede kwadrant 'do'. In dit hoofdstuk komt de inhoudelijke en financiële realisatie van de WMO in Cranendonck aan de orde.



Stap 2 (Do) in de PDCA-cyclus is het ten uitvoer brengen van geplande activiteiten (uitvoering).

3.1 Realisatie inhoudelijke doelen

Aandachtspunten WMO-uitvoering

- Keuzen
 - Beleidsarm – beleidsrijk
 - Reactief – proactief
- Zijn de doelen 'SMART' geformuleerd:
 - Specifiek: duidelijk resultaat/effect;
 - Meetbaar: concreet gegeven (met nulmeting);
 - Acceptabel: draagvlak alle betrokkenen;
 - Realistisch: uitvoerbaar, haalbaar;
 - Tijdgebonden: duidelijke start-/eindtermijn;
- Fasering
Korte termijn - Middellange termijn - Lange termijn
- Planning - Realisatie
- Monitoren + evaluatie voortgang
Hoe wordt voortgang gemeten (criteria) en bewaakt (momenten)?
- Voorzieningen
 - Bestaand – toekomstig benodigd aanbod
 - Doelgroepen – Kernen
 - Samenhang
Binnen en tussen prestatievelden Wmo
Tussen Wmo en andere gemeentelijke beleidsgebieden
- Invulling burgerparticipatie
Op welke wijze is de betrokkenheid van burgers bij het WMO-beleid gewaarborgd?

Fasering

De gemeente Cranendonck heeft gekozen voor een gefaseerde aanpak van de WMO:

- De korte termijn (2005-2006) heeft in het teken gestaan van de voorbereiding en invoering van de WMO per 1 januari 2007 en dan vooral de invoering van de nieuwe taken.

- In het jaar 2007 is dit deels voortgezet en is gewerkt aan het meerjarige beleidsplan 2007-2011.
- In daaropvolgende jaarplannen worden de jaarlijkse inspanningen benoemd.

Deze gekozen aanpak (groeimodel) in de uitvoering heeft geleid tot het focussen op onderdelen van de WMO, zoals het verstrekken van collectieve en individuele voorzieningen. Verder worden onderwerpen op verschillende momenten besproken, zoals bij de vaststelling van de verordening, de begroting, het beleidsplan of afzonderlijk beleidsthema's. Niet duidelijk is met welke uitgangspunten/motivatie tot de opeenvolgende jaarplannen wordt gekomen. En hoe het daarin opgesomde beleid bijdraagt aan een te bereiken eindsituatie of tussenstation.

De Rekenkamercommissie stelt vast dat bij veel betrokkenen een gefragmenteerd, weinig samenhang beeld bestaat van de uitvoering van de WMO. Dit maakt evenwichtige sturing door de Gemeenteraad moeilijk.

Planning-Realisatie

Uit de schriftelijke bronnen en interviews leidt de Rekenkamercommissie af dat er vanaf 2006 door alle betrokkenen binnen de gemeente veel werk is verzet. De Rekenkamercommissie constateert ook dat de gemeente voor de planning en realisatie van activiteiten afhankelijk is van derden. In algemene zin is de invoering van de WMO gepaard gegaan met verschuivingen in de landelijke termijnen (ingangsdatum) en onduidelijkheden in de informatievoorziening (overzicht overgangsccliënten) en beschikbare faciliteiten (informatie-uitwisseling in de keten). Dit heeft de planning van activiteiten onder druk gezet.

Dit neemt niet weg dat de Rekenkamercommissie vaststelt dat de gemeente Cranendonck er niet in slaagt haar eigen globale planning te realiseren. Ondanks de praktische benadering en het gekozen groeimodel blijkt dat de uitwerking van een aantal onderwerpen volgens de planning lastig is. Dit geldt onder meer voor het opzetten van de WMO-monitor: Zowel voor 2008 als voor 2009 is deze genoemd als voornemen. Verder is gebleken dat de voorgenomen 'cultuuromslag' binnen en buiten de organisatie moeilijk in een concreet tijdpad met te bereiken mijlpalen en gerealiseerde resultaten is te vatten. De Rekenkamercommissie stelt bovendien vast dat deze globale planning vooral in termen van 'voornemens, plannen maken en start maken' is geformuleerd en niet in termen van resultaten.

Voorzieningen

Een belangrijk onderdeel van de WMO betreft het verstrekken van algemene, collectieve en individuele voorzieningen. Vanaf 2007 zijn de inspanningen van de gemeente Cranendonck vooral gericht op het in goede banen leiden van het verstrekken van hulp bij het huishouden (loket, aanbesteding).

De WMO biedt de mogelijkheid om een grote variatie aan voorzieningen op het gebied van wonen, welzijn en zorg te realiseren. De voorzieningen stellen burgers in staat zelfstandig te functioneren en maatschappelijk te participeren. Uit het onderzoek blijkt dat er binnen de Gemeente Cranendonck geen concreet en actueel overzicht beschikbaar is van het bestaande en benodigde aanbod aan WMO-voorzieningen. Ook wordt geen nader onderscheid gemaakt naar doelgroepen of rekening gehouden met te voorziene behoeften.

Wel is in opdracht van de gemeente een onafhankelijk klanttevredenheids-onderzoek uitgevoerd. Het betreft hier het benchmark onderzoek van SGB0. De uitkomsten laten zien dat Cranendonck een vergelijkbare score heeft met andere gemeenten uit de referentiegroep.

Samenhang voorzieningen

De Rekenkamercommissie stelt vast dat de in het beleidsplan en jaarplannen opgesomde beleidsvoornemens van de gemeente Cranendonck, noties bevatten van het streven naar samenhang in activiteiten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning:

- Bij alle prestatievelden meer onderlinge verbinding;
- Inzetten op preventie;
- Samenhang tussen algemene, collectieve en individuele voorzieningen;
- De relatie van WMO met inspanningen op andere gemeentelijke gebieden zoals van werk en bijstand.

Uit de jaarplannen blijkt dat de uitwerking van dit streven naar samenhang beleidsmatig meer aandacht krijgt. Voor de jaren 2009 en 2010 is het ontwikkelen van de 'civil society' (onderlinge betrokkenheid burgers) en daarmee het verleggen van de druk op individuele voorzieningen naar voorliggende algemene en collectieve voorzieningen een speerpunt van beleid geworden. Door de Rekenkamercommissie kan niet worden vastgesteld op welke termijn welke resultaten bereikt moeten worden en of dat in voldoende mate tegemoet komt aan de opgave waar Cranendonck voor staat.

Burgerparticipatie

De gemeente Cranendonck heeft in een vroeg stadium inhoud gegeven aan burgerparticipatie door het instellen van een Platform Maatschappelijke Ondersteuning. Dit platform is samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke belangengroepen binnen de gemeente. De ambitie van de gemeente is om het Platform Maatschappelijke Ondersteuning in een vroeg stadium te betrekken bij beleidsontwikkeling en –evaluatie inzake de WMO.

De Rekenkamercommissie maakt op basis van het onderzoek op dat de gemeente er slechts ten delen in slaagt het Platform Maatschappelijke Ondersteuning tijdig te betrekken. Het ontbreekt aan de kant van de

gemeente aan een duidelijke planning van onderwerpen die de WMO en flankerende terreinen betreffen. Hierdoor is het platform beperkt in staat onderwerpen te agenderen en de eigen activiteiten daarop af te stemmen. Voor zover onderwerpen wel aan bod komen, heeft het Platform alleen de gelegenheid te reageren in plaats van vooraf mee te denken en mee te praten over te nemen beleidsinitiatieven.

Verder constateert de Rekenkamercommissie een knelpunt in de ambtelijke ondersteuning van het Platform Maatschappelijke Ondersteuning. Deze werd ten tijde van het onderzoek geboden door de gemeentelijke beleidsambtenaar WMO. Naast een capaciteitsprobleem, is er sprake van onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden tussen de gemeente en het platform.

3.2 Financiële realisatie

Integraal financieel overzicht ontbreekt

Het beleidsplan 2007-2011 bevatte een integraal overzicht van de beschikbare financiële middelen voor het jaar 2007. De precieze bedragen voor de daaropvolgende jaren zijn niet tot een vergelijkbaar overzicht te herleiden. De waarneming van de Rekenkamercommissie is dat het inzicht in de huidige WMO-financiën gefragmenteerd is. Het is daarmee ook niet mogelijk een goede aansluiting te zoeken tussen doelstellingen, acties, benodigde en beschikbare middelen.

Het feit dat er geen vergelijkbare financiële gegevens voorhanden zijn, heeft volgens de Rekenkamercommissie te maken met de volgende redenen:

1. Beschikbare cijfers komen uit verschillende gemeentelijke bronnen en kennen niet dezelfde systematiek.
Voorbeeld: In het beleidsplan 2007-2011 zijn de uitgaven per WMO-prestatieveld gegeven. In de programmabegroting is WMO (deels) onderdeel van 'Zorg' en het programma 'Sociale Leefbaarheid'. Niet te herleiden is wat de met het beleidsplan vergelijkbare uitgaven zijn;
2. Er zijn verschillen in voorzieningen en daarmee inkomsten/uitgaven die onder de WMO-noemer worden gepresenteerd.
Voorbeeld: In het beleidsplan 2007-2011 zijn uitgaven voor gemeenschapshuizen, bibliotheek en sportvoorzieningen (deels) aan de WMO-prestatievelden toegerekend. In de programmabegroting staan deze naast het onderdeel WMO, deels bij verschillende programma's vermeld (o.a. Vrije tijd);
3. De aansluiting van cijfers in de tijd gezien is niet te maken, omdat ze niet allemaal dezelfde onderdelen bevatten.
Voorbeeld: De kapitaallasten en (ambtelijke) metingen. Deze zijn niet consequent opgenomen.
4. Overzichten presenteren in wisselende mate bestaand beleid en/of nieuw beleid en/of bijstellingen.

Voorbeeld: De jaarplannen WMO geven gedeeltelijk de extra inzet in uren en/of financiën weer voor de nieuw te ondernemen werkzaamheden. Ze geven niet een overzicht van de benodigde middelen van de lopende of bestaande werkzaamheden. Deze zijn wel onderdeel van de programmabegroting maar niet herleidbaar tot specifieke posten;

5. Nakomende bijstellingen zoals aanpassingen in de integratieuitkering WMO, nieuwe prioriteiten (jaarplannen) leiden tot mutaties van eerdere overzichten;
6. Realisatiecijfers betreffen verschillende periodes (kwartalen) en zijn niet voor alle begrotingsposten inzichtelijk.

Van financieel overschot naar aanspreken reserve

In algemene zin leidt de Rekenkamercommissie uit de beschikbare informatie af dat in de periode 2007-2008 een overschot op de WMO-begroting is opgebouwd. Enerzijds waren voor de nieuwe taken (hulp bij het huishouden) de inkomsten hoger dan de uitgaven. Ook de voormalige WVG kende een positief budgetsaldo. Nieuwe beleidsvoornemens zijn uit dit overschot bekostigd. Verder is een WMO-reserve ingesteld om toekomstige tekorten op te kunnen vangen. De omvang van deze reserve is ongeveer € 800.000,-

Medio 2009 was de verwachting van de gemeentelijke organisatie dat het jaar 2009 eveneens met een overschot zou afsluiten. De programmabegroting 2010 (september 2009) bevat cijfers die echter suggereren dat de reserve WMO in 2009 is afgenomen. Ten aanzien van de ontwikkeling van de reserve WMO constateert de Rekenkamercommissie een aantal onduidelijkheden:

1. Niet duidelijk is uit welke overschotten de reserve WMO is opgebouwd en hoe deze verschillende posten zich op termijn ontwikkelen.
2. In de Managementrapportage (Publiek, juni 2009) staat het voorstel 'om het verwachte overschot op de WVG over te hevelen naar de voorziening I-deel'. Dit is het inkomensdeel van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Niet duidelijk is of hiermee een deel van de WMO-reserve voor WWB-tekorten wordt aangewend.
3. Niet duidelijk is of de reserve WMO al vanaf 2009 is aangesproken. De totale voorziening WMO bedraagt volgens de managementrapportage op 1 januari 2009 € 1.018.299,-. In de Programmabegroting 2010 is de reserve WMO per 1-1-2010 op € 798.168 begroot. Dit betekent dus een afname van zo'n € 220.000,- in 2009.
4. Voor de Rekenkamercommissie is niet duidelijk of er een beeld bestaat van de toereikendheid van de reserve op termijn, bijvoorbeeld afgezet tegen de ontwikkeling van de vraag en het te verwachten prijsniveau.
5. De Rekenkamercommissie ziet op verschillende plaatsen verschillende getallen. De programmabegroting, onderdeel 2.3.4. WMO gaat uit van een afname van € 94.000,- in 2010 en 2011. Bijlage 1: reserves en voorzieningen gaat uit van een afname van € 116.717,- in 2010. Dit

komt overeen met het in de nota van wijziging genoemde bedrag van € 117.000,-. Niet duidelijk is welke cijfers gelden.

4. Controle en Verantwoording

Belangrijk kenmerk van de WMO is de specifieke lokale invulling van de maatschappelijke ondersteuning en de lokale democratische legitimatie daarvan. Dit betekent dat het College van B&W vanuit de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het duale stelsel in interactie met de Gemeenteraad tot haar taakuitoefening op het gebied van de WMO komt. Daaronder valt ook het zich verantwoorden richting en informeren van de Gemeenteraad over de voortgang van de beleidsuitvoering. Hiermee kan de Gemeenteraad haar controlerende rol op zich nemen. In termen van de PDCA-cyclus zijn dit activiteiten in het derde kwadrant 'check'. Dit hoofdstuk bespreekt de randvoorwaarden en invulling van de controlerende taak van de Gemeenteraad in Cranendonck.



Stap 3 (Check) in de PDCA-cyclus is het checken of de resultaten van de activiteiten werkelijk zijn zoals was beoogd (controle).

4.1 Informatie aan Gemeenteraad

De Rekenkamercommissie is van mening dat het voor de Gemeenteraad niet goed mogelijk is om de voortgang van de invoering van de WMO en de uitvoering van het WMO-beleid te volgen. De gemeentelijke organisatie werkt aan een verbetering van de informatievoorziening in de vorm van een WMO-monitor, maar het is niet bekend wanneer deze is gerealiseerd is. De monitor zou op termijn inzicht moeten geven in kosten en baten, voortgang en verwachte resultaten. Niet duidelijk is, of de inhoud daarvan afdoende is om de Raad in haar controlerende rol te ondersteunen.

De huidige beschikbare informatie is verspreid over verschillende documenten. De informatie is vooral kwalitatief, weinig kwantitatief en niet in termen van effecten geformuleerd. Verder blijkt dat de informatie weinig 'voorspellende waarde' heeft. De informatie geeft geen inzicht in de consequenties van ontwikkelingen in vraag, aanbod (prijs), inkomsten en beleid. Voortschrijdend inzicht en jaarlijks te maken afwegingen leiden tot financiële bijstellingen.

Voor zover er wel informatie is, is deze vooral feitelijk of beschrijvend. Dit betreft bijvoorbeeld het aantal gestelde indicaties en het aantal verstrekte rolstoelen of een overzicht van woningaanpassingen. Door het ontbreken van indicatoren is het vrijwel niet mogelijk is de beleidsinspanningen te

beoordelen. Er is in het geheel geen sprake van het meten van maatschappelijke effecten (het resultaat).

4.2 Controle door Gemeenteraad

De Rekenkamercommissie heeft verschillende gemeenteraadsleden gevraagd of zij kunnen beoordelen hoe het staat met de uitvoering van de WMO in Cranendonck. De volledige uitkomsten van de raadpleging van de gemeenteraadsleden is in de bijlage opgenomen.

De raadsleden denken als volgt over hun mogelijkheden om de stand van zaken te beoordelen:

- Realiseren ambitie: De Gemeenteraadsleden hebben meestal wel een beeld van wat nodig is om de in Cranendonck gekozen WMO-ambitie te realiseren, welke keuzen daarbij zijn gemaakt en wat al loopt. Zij hebben minder een beeld van hoe het er eind 2011 voor staat;
- Uitgangspunten WMO Cranendonck: Raadsleden zijn in beperkte mate in staat te beoordelen of in Cranendonck voldaan wordt aan de in het beleidsplan 2007-2011 geformuleerde uitgangspunten. Beoordeling is lastig door de abstractheid van uitgangspunten, onvoldoende informatie en een passiviteit van de Gemeenteraad zelf. Voor zover zij dat wel kunnen beoordelen geven de raadsleden aan dat een begin is gemaakt met het realiseren van de uitgangspunten en dat de komende jaren nog veel moet gebeuren;
- Prestatievelden en verbindingen: Volgens de raadsleden is er ook nog veel te doen voor wat betreft het realiseren van het beleid op de afzonderlijke prestatievelden en het leggen van verbindingen binnen en buiten het WMO-beleidsveld;
- Financiën: De gemeenteraadsleden geven aan in verschillende mate over financiële informatie met betrekking tot de WMO te beschikken.

Op basis van de raadpleging oordeelt de Rekenkamercommissie dat het voor de Gemeenteraad lastig is om haar controlerende en kaderstellende rol in te vullen. Het WMO-beleid is abstract geformuleerd en daardoor moeilijk toetsbaar. De gemeente beschikt over een beperkte hoeveelheid bestuurlijke informatie. De Gemeenteraad neemt een passieve houding aan bij het controleren van beleid en het stellen van concrete kaders voor beleid. Zij mist een handvat om samen met het College regie te voeren over het WMO-beleid.

5. Bijsturing

De WMO kent een meerjarige beleidscyclus. Per periode van in beginsel vier jaar geeft een beleidsplan richting en inhoud aan de maatschappelijke ondersteuning binnen de gemeentegrenzen. De gemeente Cranendonck heeft gekozen voor een algemeen beleidsplan 2007-2011 dat met successievelijke jaarplannen verdere invulling krijgt. Zowel de jaarplannen als de voorbereiding van een nieuw meerjarig beleidsplan voor de periode 2012-2015 kunnen aanleiding geven tot bijsturing. In termen van de PDCA-cyclus gaat het om activiteiten uit het vierde kwadrant 'Act'.



Stap 4 (Act) in de PDCA-cyclus is het bijstellen van de uitvoering of plannen naar aanleiding van de checkresultaten of nieuwe omstandigheden (bijsturing).

Dat betekent dat in de komende periode de vraag opportuun wordt of de huidige ambitie en activiteiten bijstelling behoeven of dat nieuwe omstandigheden tot nieuwe keuzen nopen. Cranendonck staat daarmee aan de vooravond van het voor de tweede maal doorlopen van de beleidscyclus. Dit hoofdstuk gaat in op elementen voor:

- de in Cranendonck te hanteren inhoudelijke visie;
- een te geven financieel perspectief;
- te stellen prioriteiten en te maken keuzen.

Door op deze punten in te gaan, hoopt de Rekenkamercommissie de Gemeenteraad te helpen bij het bijstellen van het bestaande beleid.

5.1 Inhoudelijke visie

De Rekenkamercommissie heeft de Gemeenteraadsleden in de raadpleging hun mening gevraagd over de ambitie en uitgangspunten voor de WMO in Cranendonck. De benaderde Raadsleden vinden het volgende van een aantal WMO-thema's:

- Betekenis WMO: De WMO is een belangrijk beleidsonderdeel, met een groot maatschappelijk belang. De WMO betekent verandering en houdt binnen een zekere bandbreedte rekening met verschillen tussen kernen. Een deel van de raadsleden vindt dat de uitgangssituatie van de kernen onvoldoende in beeld is gebracht;
- Scenario's: Een meerderheid van de ondervraagde raadsleden onderschrijft nog steeds de keuze voor scenario 'De burger en zijn verbanden'. Een enkel raadslid is van mening dat de randvoorwaarden hiervoor niet vervuld zijn voor de huidige generatie inwoners;

- **Beleid concretiseren en intensiveren:** De eerder gekozen uitgangspunten WMO blijven actueel in de volgende beleidsperiode. Het komt vooral aan op de uitwerking ofwel het concreet maken daarvan naar mensen, activiteiten en maatschappelijke resultaten. De beleidsinzet op de prestatievelen en de beoogde verbindingen moet minimaal gelijk blijven of geïntensiveerd worden;
- **Beleidsopgave duidelijk maken:** De raadsleden willen graag een duidelijk beeld hebben van de opgave waar Cranendonck voor staat. Hiervoor is inzicht nodig in de te verwachten demografische en maatschappelijke ontwikkelingen, in combinatie met informatie over te verwachten wettelijke, beleidsmatige en financiële kaders.

De Rekenkamercommissie leidt hieruit af dat de inhoudelijke visie op de WMO wat de richting betreft voortgezet kan worden. Wel moet duidelijker worden wat de feitelijke betekenis daarvan is voor Cranendonck.

5.2 Financieel perspectief

Nagegaan is of in Cranendonck een meerjarenraming voor WMO-beleid is gemaakt. En dan een raming die rekening houdt met demografische ontwikkelingen (vraag naar voorzieningen, behoefte aan en beschikbaarheid van mantelzorgers/vrijwilligers) en ontwikkelingen in uitgaven en inkomsten. Gebleken is dat een dergelijke inschatting voor Cranendonck nog niet is gemaakt.

De programmabegroting gaat voornamelijk uit van beschikbare middelen, bestaand beleid en overigens grotendeels gelijkblijvende omstandigheden. Er wordt rekening gehouden met ontwikkelingen in uitgaven als gevolg van voortschrijdend inzicht in volume en/of prijs (ervaringscijfers). Meerjarige prognoses op basis van kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkelingen in vraag en aanbod ontbreken.

Voor de korte termijn kunnen overschrijdingen opgevangen worden door de reserve WMO. Maar voor nieuw beleid zijn geen middelen meer beschikbaar, tenzij binnen de bestaande begroting verschuivingen plaatsvinden. En na uitputting van de reserve moeten nieuwe tekorten op andere wijze worden aangevuld.

Wel zijn tijdens het onderzoek in verschillende gemeentelijke documenten noties gevonden van ontwikkelingen met mogelijke financiële consequenties (zie kader). Van deze consequenties is door de gemeentelijke organisatie meestal geen verdere inschatting gemaakt. Op een enkel gebied van is dit wel gebeurd, bijvoorbeeld bij de pakketmaatregelen AWBZ is een plan voor de gevolgen opgesteld.

Ontwikkelingen met mogelijk financiële consequenties

Demografisch: bevolkingskrimp, ontgroening en vergrijzing

De beleidsvisie gemeenschapshuizen bevat onder meer een demografische typering van de dorpskernen. Deze wijzen op een (verdergaande) terugloop van inwoneraantallen, een vermindering van het aantal jonge leeftijdsgroepen (met name 20-40 jaar) en een groeiend aantal ouderen (50 en ouder). Deze ontwikkelingen hebben effecten op de vraag naar WMO-voorzieningen, maar ook de beschikbaarheid van mantelzorgers en vrijwilligers. De grotere inzet van mantelzorgers en vrijwilligers moet juist de Wmo betaalbaar houden.

Maatregelen rijksoverheid

In het jaarplan Wmo 2009 staat een aantal onderwerpen:

- *Wetswijziging Wmo: deze gaat in per 2010 en brengt een flinke verschuiving van alfa-hulp naar hulpen in loondienst met zich mee. Niet aangegeven is wat hiervan de financiële consequenties zijn. Landelijk wordt aangenomen dat deze verschuiving kostenverhogend werkt. Het jaarplan 2010 bevat geen verdere informatie over dit onderwerp;*
- *Pakketmaatregel Awbz: door aanpassingen in het pakket van de Awbz vervallen bepaalde ondersteuningsfuncties voor burgers (functie begeleiding). Voor een beperkt deel gaan bestaande ondersteuning en betrokken middelen over naar gemeenten. Voor een belangrijk deel niet, maar is de verwachting dat een deel van deze burgers zich tot de gemeente wendt met participatievragen. Dit kan tot een hoger beroep op Wmo-voorzieningen leiden. Ook in het jaarplan 2010 geeft de gemeente Cranendonck aan dat nog steeds onduidelijk is of en in welke mate dat het geval zal zijn.*

Financieel verdeelmodel

Het objectieve verdeelmodel voor hulp bij het huishouden in het kader van de Wmo houdt rekening met verschillen in sociaal economische positie. Dit gebeurt door de factor (langdurig) laag inkomen (incl. bijstandsontvangers) en de factor uitkeringsontvangers (met name arbeidsongeschikten/gehandicapten en chronisch zieken) te gebruiken. Verder wordt rekening gehouden met de leeftijdsopbouw van de bevolking (vooral ouderen boven de 65 jaar) en met de samenstelling van de huishoudens (alleenstaanden en gehuwden of samenwonenden). Ten slotte wordt in het model onderscheid gemaakt naar stedelijke/niet-stedelijke gebieden ten gunste van kleinere en plattelandsgemeenten.

Samenhangend financieel overzicht

De Rekenkamercommissie is van mening dat voor een adequate vaststelling en uitvoering van het WMO-beleid een samenhangend financieel overzicht noodzakelijk is (navolgend kader noemt aantal elementen). Het financiële overzicht moet beschikbaar zijn voor aanvang van de nieuwe beleidscyclus om tot een meerjarig beleidsplan WMO te komen. Uit de raadpleging van de raadsleden blijkt dat dit aansluit bij hun wensen.

Elementen financieel overzicht

Het financieel overzicht geeft antwoord op de vragen:

- Wat zijn de huidige beschikbare middelen?
- Wat hebben we in de toekomst nodig door:
 - Demografische ontwikkelingen (aantallen, leeftijd, samenstelling)?
 - Ontwikkelingen in de vraag (behoeften, voorkeuren)?
 - Nieuwe maatregelen van de rijksoverheid (pakketmaatregelen Awbz)?
- Wat zijn de gevolgen van gemeentelijk beleid en uitvoering?
 - Kostenontwikkelingen bestaande voorzieningen?
 - Ambitieniveau (moet veel veranderen ten opzichte van de huidige situatie)?
 - Inhoudelijke uitgangspunten en keuzen?
 - Nieuwe aanbestedingen voor voorzieningen?
- Wat zijn de huidige en toekomstige inkomsten voor WMO-beleid?
 - Ontwikkeling WMO-budget/uitkering Gemeentefonds;
 - Overige inkomsten en voorzieningen;
- Leidt dit tot een financieel overzicht waarin te verwachten uitgaven en inkomsten met elkaar in evenwicht zijn?
 - Welke nadere afweging moet gemaakt worden?
 - Leidt dit tot politieke keuzen (doelstellingen, voorzieningen, middelen)?
- Welke scenario's of alternatieven zijn er mogelijk?

5.3 Prioriteiten en keuzen

De Rekenkamercommissie heeft de gemeenteraadsleden in de raadpleging gevraagd naar het belang van en het stellen van prioriteiten ten aanzien van thema's voor toekomstig WMO-beleid. De benaderde raadsleden vinden het volgende van een aantal WMO-thema's:

- Prestatievelden: Vrijwel alle raadsleden achten de voor Cranendonck geformuleerde tien prestatievelden van (erg) groot belang. Dit geldt met name voor prestatieveld 4 (mantelzorg/vrijwilligers) en daarna voor prestatieveld 1 (sociale samenhang/leefbaarheid) en 10 (anders te werk). Dit zijn ook de prestatievelden waarvan de raadsleden voor de komende beleidsperiode een intensivering van beleid voorstaan. Een deel van de raadsleden hecht minder belang aan de prestatievelden 7-8-9 (maatschappelijke opvang, geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid);
- Verbindingen: De raadsleden hechten (erg) groot belang aan het leggen van verbindingen binnen en buiten de WMO. Dit geldt met name voor de verbindingen tussen:
 - prestatievelden;
 - WMO-beleid en gemeentelijk beleid breed;
 - doelen-middelen-resultaten-effecten van beleid;
 De meeste raadsleden kiezen voor het intensiveren van beleid op deze onderdelen;
- Keuzen: Voor de raadsleden zijn verschillende opties bespreekbaar om de beoogde toekomstsituatie en mogelijkheden met elkaar in evenwicht te brengen. Dit indien bij de voorbereiding van het beleidsplan 2012-2015 blijkt dat de voor die periode beschikbare middelen niet toereikend

zijn om de ambitie op WMO-gebied te realiseren.

De Rekenkamercommissie constateert op basis van de raadpleging dat de Gemeenteraad momenteel onvoldoende keuzen maakt en prioriteiten stelt ten aanzien van het WMO-beleid. Wel geven raadsleden voldoende thema's aan voor toekomstig WMO-beleid. Om hierin keuzen te kunnen maken is een meer gerichte informatievoorziening over alternatieve mogelijkheden en consequenties noodzakelijk.

6. Conclusies en aanbevelingen

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) is van grote betekenis voor de gemeente Cranendonck. Dit is aanleiding voor de Rekenkamercommissie om terug te kijken naar de voorbereiding en uitvoering van het WMO-beleid en te bezien op welke wijze de Gemeenteraad daarbij betrokken was. Uitgegaan is van de onderstaande onderzoeksvragen.

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

Lukt het de gemeente Cranendonck om bij haar beleidskeuzes voor de Wmo de beleidsuitgangspunten vorm te geven en is de uitwerking van het beleid conform de wettelijke eisen en wordt recht gedaan aan de gekozen beleidsuitgangspunten?

Subvragen

- 1. Wat zijn de belangrijkste beleidsuitgangspunten en wat zijn de belangrijkste wettelijke eisen van de Wmo? Welke (toetsings-)criteria kunnen hieraan worden gekoppeld?*
- 2. Heeft de gemeente bij haar uitwerking (beleidskeuzes en vormgeving) van beleid goed ingespeeld op de beleidsuitgangspunten en wettelijke eisen vanuit de Wmo?*

Het antwoord op de hoofdvraag luidt: nee, niet helemaal. De gemeente Cranendonck is voortvarend gestart met de WMO. Er ligt een ambitieus beleidsplan, met een stevige visie. De gemeente is er echter niet in geslaagd om de visie en uitgangspunten te vertalen in concreet, op Cranendonck toegesneden WMO-beleid. De betrokkenheid van de Gemeenteraad is in de loop der jaren verwaterd. De gemeente voldoet formeel wel aan alle wettelijke eisen en inwoners van Cranendonck krijgen de voorzieningen waar zij op basis van de WMO aanspraak op kunnen maken.

Met dit onderzoek beoogt de Rekenkamercommissie om na te gaan welke lessen geleerd kunnen worden uit het verleden en daarna vooruit te kijken en het vizier te richten op de toekomst. Cranendonck staat immers aan de vooravond van een nieuwe beleidscyclus WMO. Met onderstaande meer specifieke conclusies en aanbevelingen hopen wij er toe bij te dragen dat de hoofdvraag uit dit onderzoek over vier jaren beantwoord kan worden met: ja, helemaal.

De onderzoeksresultaten zijn gepresenteerd aan de hand van de stappen van de PDCA-cyclus: Plan (beleid) – Do (uitvoering) – Check (controle) – Act (bijsturen). Deze is ook aangehouden voor het formuleren van de conclusies en aanbevelingen in dit afsluitende hoofdstuk.

6.1 Conclusies

Beleid

- Formeel voldoet het WMO-beleid van de gemeente Cranendonck aan de wettelijke vereisten van de WMO:
 - Er is een meerjarig beleidsplan met beleid op de 9 (wettelijke) prestatievelden (en het 10^e prestatieveld voor Cranendonck);
 - Er is invulling gegeven aan het compensatiebeginsel met het verstrekken van collectieve en individuele voorzieningen;
 - De klanttevredenheid (voor hulp bij het huishouden) is onderzocht;
 - Er is invulling gegeven aan burgerparticipatie met het Platform Maatschappelijke Ondersteuning;
- Cranendonck heeft een inhoudelijke visie op de WMO geformuleerd waarin de uitgangspunten van de wet voor zelfredzaamheid en participatie van burgers in algemene bewoondingen zijn opgenomen;
- De richting is bepaald, maar niet de weg er naar toe. Er is geen praktische vertaling van de visie naar wat dit concreet voor Cranendonck betekent in termen van inhoud, financiën en tijd;
- Het financiële kader bestaat voornamelijk uit een optelsom van bestaande en nieuwe middelen. De feitelijke uitgaven bepalen de ruimte voor nieuw beleid en de noodzaak tot het bijstellen van beleid. Financiële prioriteiten zijn niet afgeleid van de te behalen maatschappelijke doelen en een beoordeling van de daarvoor te leveren beleidsinspanningen;
- De kaderstelling door de Gemeenteraad heeft zich vooral gericht op de hoofdlijnen van het WMO-beleid: visie, uitgangspunten en globaal financieel kader. Er zijn geen concrete doelen met te behalen maatschappelijke effecten, een duidelijk tijdpad en daarvoor beschikbare financiële middelen afgesproken.

Uitvoering

- WMO-beleid is in Cranendonck naast de implementatie van nieuwe taken vooral de voortzetting van bestaand beleid geweest. De noodzakelijk geachte beleidsmatige veranderingen en verbindingen zijn nog onvoldoende benoemd en in gang gezet. Daarmee is niet duidelijk of en wanneer de huidige beleidsinspanningen tot de beoogde eindsituatie leiden;
- De beleidsinzet en volgtijdelijkheid van acties is 'incident gestuurd' en capaciteitsbepaald. Incident gestuurd wil zeggen dat vooral exogene factoren bepalend zijn voor de onderwerpen waar de aandacht naar uitgaat (nieuwe taken, maatregelen rijksoverheid). En dus niet de eigen agenda van Cranendonck. De beschikbare beleidscapaciteit begrenst de te leveren inspanningen. Niet het te behalen doel en terugredenerend de daarvoor te leveren inspanningen, bepalen de benodigde beleidscapaciteit;

- De gemeente Cranendonck staat met de WMO een cultuuromslag bij burgers en gemeentelijke organisatie voor. Meer eigen verantwoordelijkheid, minder overheid. Een gemeente die stimuleert en faciliteert. Niet duidelijk is om welke inspanningen dit vraagt en op welke wijze de gemeente de randvoorwaarden daarvoor creëert;
- Financieel ontwikkelt de WMO zich nu nog binnen de beschikbare budgettaire ruimte. In de komende jaren is echter een beroep op de WMO-reserve nodig. Onduidelijk is hoelang deze reserve na 2012 toereikend is. Nu al is geen ruimte meer voor nieuw beleid, tenzij andere keuzen worden gemaakt binnen de bestaande budgettaire ruimte. Verdere stappen voor het bereiken van de beoogde eindsituatie vergen dus een nadere politieke afweging. Niet pas bij het nieuwe meerjarig beleidsplan, maar dus ook al bij de jaarplannen WMO.

Controle en Verantwoording

- Het ontbreken van concreet geformuleerde doelstellingen en te bereiken resultaten op WMO-gebied maakt het voor de Gemeenteraad moeilijk om haar controlerende taak uit te oefenen. Deze richt zich daarmee inhoudelijk vooral op de jaarplannen en financieel op de begrotingscyclus, waar de WMO een onderdeel van is;
- De gemeente Cranendonck beschikt over betrekkelijk weinig bestuurlijke informatie om beleid te formuleren en de voortgang te volgen. Dit geldt zowel voor financiële informatie als voor inhoudelijke informatie;
- Binnen de Gemeenteraad bestaat geen eenduidige opvatting over de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de WMO. De vraag die beantwoordt moet worden is, tot op welk niveau is kaderstelling nodig. De gemeenteraad heeft ook geen unanieme opvatting over de werkwijze met elkaar. Werkt de Raad als geheel, of vindt er verdieping plaats in bijvoorbeeld subgroepen. Deze onduidelijkheid leidt tot stagnatie.

Bijsturing

- De huidige bijsturing van beleid en uitvoering bestaat voornamelijk uit het op basis van ervaringsgegevens of maatregelen van de rijksoverheid aanpassen van begroting en uitgaven. Mede afhankelijk van de beschikbare ruimte worden andere beleidsinitiatieven genomen om verder invulling te geven aan het beleidsplan 2007-2011;
- Het ontbreekt momenteel aan een aantal randvoorwaarden voor het ontwikkelen van een meerjarig perspectief op de WMO in Cranendonck (zoals kwantitatieve en kwalitatieve informatie over ontwikkelingen in vraag en aanbod en de gevolgen voor de financiën);
- Als aan die randvoorwaarden wordt voldaan bieden de huidige visie, uitgangspunten en beleidsinspanningen een basis om met de Gemeenteraad een fundamenteel debat te voeren over toekomstige prioriteiten en keuzen.

6.2 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt tot de volgende aanbevelingen.

1.

Geef als gemeenteraad aan het college van B&W opdracht om een nieuwe beleidsplan WMO voor te bereiden.

- Laat daarvoor een bestuursopdracht uitwerken.

2.

Geef als gemeenteraad voor deze bestuursopdracht de vereisten mee, die horen bij een zorgvuldig proces van voorbereiding.

- Geef de momenten aan, waarop de gemeenteraad bij de voorbereiding actief inhoud geeft aan haar kaderstellende rol. Besteed daarbij vooraf ook aandacht aan de te kiezen werkwijze en werkvormen om vanuit de gemeenteraad tot een goede discussie over de uitgangspunten voor de WMO te komen.
- Geef aan op welke wijze niet alleen het Platform Maatschappelijke Ondersteuning, maar ook anderen tijdig worden betrokken in het proces van voorbereiding.
- Laat daarbij expliciet nagaan welke ideeën burgers en maatschappelijke organisaties hebben welke bijdragen zij willen leveren aan het realiseren van de participatie in Cranendonck. Op die wijze kunnen draagvlak en uitvoeringskansen worden versterkt.

3.

Geef als gemeenteraad in de bestuursopdracht de volgende inhoudelijke vereisten mee.

- Het beleidsplan moet 'Cranendonck specifiek' worden. Dat kan alleen op basis van een heldere analyse van de uitgangssituatie alsook van een inschatting van mogelijke ontwikkelingen in de gemeente en de verschillende kernen.
- De samenhang en de verbinding tussen de prestatievelden dienen nu daadwerkelijk vorm te krijgen. Dan pas kan ingespeeld worden op de essenties van de WMO: alle burgers kunnen meedoen en maatschappelijk participeren.
- In het beleidsplan moet zichtbaar zijn hoe - ook in de uitvoering - de samenhangende aanpak wordt bewerkstelligd. Maak dat zichtbaar op het niveau van het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Essentieel hierbij is de uitvoering van de in het vorige beleidsplan aangekondigde cultuuromslag. Die is echt nodig om het zogenaamde compensatiebeginsel, zoals in de WMO bedoeld, om te zetten naar de praktijk. Overigens kan daarbij aangesloten bij de gedachten en voorbeelden uit het VNG project de 'Kanteling'.
- De doelen voor de prestatievelden dienen specifiek, realistisch, meetbaar en tijdgebonden te zijn geformuleerd. Niet alleen omwille van een heldere kaderstelling is dit nodig, maar ook omwille van een goede controle op de voortgang in de resultaten.

- De doelen dienen gekoppeld te zijn aan te leveren beleidsprestaties en deze op hun beurt aan de inzet van middelen. Besteed daarbij expliciet aandacht aan de uitvoeringscapaciteit. Haalbaarheid in tijd en uitvoeringscapaciteit zijn - naast draagvlak – immers kritische succesfactoren.

4.

Volg als gemeenteraad het meerjarig beleidsplan, de uitvoering ervan en kom tot eventuele bijstellingen.

- Bewaak als gemeenteraad de voortgang het meerjarig beleidsplan WMO aan de hand van jaarplannen.
- Zorg ervoor dat deze jaarplannen een heldere koppeling kennen met het beleidsplan. Dat betekent dat het jaarplan inzicht moet bieden in: de monitoring van de vertreksituatie, de realisatie van de doelen en de behaalde prestaties alsook de financiële middelen en vooral de relatie tussen deze onderdelen.
- Betrek bij de opstelling van deze jaarplannen het Platform Maatschappelijke Ondersteuning en betrokken maatschappelijke organisaties.
- Kom op basis van deze informatie en de verwachtingen in de externe beleidsomgeving tot eventuele bijstelling van het WMO beleid of de uitvoering daarvan.

Tenslotte

Dit onderzoek heeft de titel meegekregen 'Waarmaken Maatschappelijke Ondersteuning' in de gemeente Cranendonck.

Voor de Rekenkamercommissie betekent 'waarmaken' het bewijzen dat men aan de gestelde WMO-verwachtingen voldoet en dat men de benodigde prestaties kan leveren. Daarmee komt ook een andere betekenis in beeld: het realiseren van duurzame maatschappelijke ondersteuning voor en met burgers van Cranendonck.

Bijlage 1: Geraadpleegde documenten

- Adviezen Platform Maatschappelijke Ondersteuning nr. 1 – 15, juni 2005 – april 2008
- Beleidsplan Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2011 'De verbinding' oktober 2007
- Beleidsvisie gemeenschapshuizen. 'Van gebouwen naar functies. 2008
- Benchmark WMO 2009 gemeente Cranendonck. SGBO mei 2009.
- Het WMO-loket in de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard en Waalre, 2006
- Jaarplan Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2009
- Jaarplan Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2010
- Kadernota WMO gemeente Cranendonck, april 2006
- Managementrapportage gemeente Cranendonck versie Publiek. Juni 2009
- Memorie van toelichting voorstel tot wijziging Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Tweede Kamer 2008 – 2009 nr. 31795
- Nieuwsbrief WMO (Invoering WMO), mei 2006 – maart 2007
- Nota kaders integraal beleid voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking gemeente Cranendonck, 2004
- Programmabegroting 2010
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Advies 'Inhoud stuurt beweging'. Den Haag 2006.
- Rapport tevredenheid cliënten WMO Cranendonck over 2008. SGBO
- Startnotitie WMO in de gemeente Cranendonck, april 2005
- Verslag bijeenkomst WMO en bezoekdiensten 8 mei 2007
- Verslag bijeenkomst WMO en verenigingen 14 juni 2007
- Verslag bijeenkomst WMO in de wijk 26 april 2007
- Verslag WMO en cliënt- en mantelzorgondersteuning 8 mei 2007
- Verslag WMO-bijeenkomst voor raadsleden 8 mei 2007
- Visie Cranendonck 2009 – 2024, mei 2009.
- Voorstel wijziging Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Tweede Kamer 2008 – 2009 nr. 31795
- Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Staatsblad 351, 2006.

Bijlage 2: Lijst geïnterviewden

Interviews onderdeel 2: vergelijking beleid en praktijk

Naam	Functie
Dhr. F. Strik	Wethouder
Dhr. W. Bruinsma	Projectleider WMO
Dhr. H. Ruijters	Coördinator team zorg
Mw. R. van den Broek	Clusterdirecteur Land van Horne
Dhr. R. van den Elsen	Platform Maatschappelijke Ondersteuning
Dhr. G. Baten	Platform Maatschappelijke Ondersteuning
Dhr. C. Renkens	Platform Maatschappelijke Ondersteuning

Daarnaast is in het kader van de documentenanalyse enkele malen gesproken met de heer P. Schrijver, beleidsmedewerker WMO gemeente Cranendonck.

Interviews onderdeel 3: raadpleging Gemeenteraad

Naam	Fractie
Mw. H. Balk	Cranendonck Actief!
Dhr. P. van Breugel	Elan
Dhr. B. Manders	VVD
Dhr. T. Rijnbeek	PvdA
Dhr. S. Welters	CDA

Bijlage 3: Uitkomsten raadpleging Gemeenteraad

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de ervaringen, opvattingen en verwachtingen van de Gemeenteraad ten aanzien van de thema's:

- Ambitie en uitgangspunten WMO Cranendonck;
- Mogelijkheden beoordeling stand van zaken en beschikbaarheid informatie;
- Belang en prioritering van thema's voor toekomstig WMO-beleid.

Een vertegenwoordiger van iedere fractie in de Gemeenteraad is gevraagd een vragenlijst in te vullen. Vervolgens is aan de hand van de ingevulde vragenlijst een telefonisch interview gehouden. Van vijf van de zes fracties is een reactie ontvangen. Het was in de onderzoeksperiode helaas niet mogelijk de reactie van de zesde fractie te verkrijgen.

1. Ambitie WMO Cranendonck

a. Scenario's

Op basis van de binnen Cranendonck gevoerde discussie, is door de Gemeenteraad in het vastgestelde beleidsplan 2007-2011 aangegeven, dat scenario 3 'de burger en zijn verbanden' voor Cranendonck het meest passend is. De Gemeenteraadsleden is gevraagd of zij deze ambitie ('scenario 3) onderschrijven.

Ja	Nee
4	1

Vier raadleden bevestigen dit scenario. Voor één raadslid heeft scenario 2 (Stuurman van je eigen leven) de voorkeur. Dit raadslid stelt dat scenario 3 er te veel van uitgaat dat een inwoner de mogelijkheid heeft dan zelf de ondersteuning in te vullen en dat aan te kunnen. Dat is een generatie inwoners die veel mondiger en meer capabel is dan op dit moment het geval is.

Dit vraagt de komende jaren om een ander beleid. Daarom beter kiezen voor scenario 2. Het raadslid verwacht dat het benodigde aanbod er dan is waar burgers uit kunnen kiezen. In 3 moeten mensen meer zelf creëren.

b. Beelden

De Gemeenteraadsleden geven over het algemeen aan wel een beeld te hebben van wat nodig is om de in Cranendonck gekozen WMO-ambitie te realiseren, welke keuzen daarbij zijn gemaakt en wat al loopt. Zij geven aan minder een beeld te hebben van hoe het er eind 2011 voor staat en wat dat betekent voor de nieuwe vierjarige beleidsperiode.

Beeld van:	Ja	Nee	Geen Antwoord
Wat nodig is om de vastgestelde ambitie te realiseren?	5	0	0
Welke doelen, stappen en fasering voor de periode 2007-2011 zijn gekozen?	4	0	1
Wat daarvan al loopt (t/m 2009)?	4	1	0
Wat nog in gang wordt gezet (2010/2011)?	4	1	0
Hoe het er voor staat (eind 2011)?	1	4	0
Wat dat betekent voor de periode 2012-2015?	2	3	0

c. Uitgangssituatie per kern

De Gemeenteraadsleden antwoorden verschillend op de vraag of zij vinden dat bij het opstellen van het beleidsplan WMO 2007-2011 de uitgangssituatie per kern voldoende in beeld is gebracht. Twee raadsleden vinden van wel. Drie vinden dat niet.

Ja	Nee
2	3

2. Betekenis WMO voor Cranendonck

De gemeenteraadsleden hebben de volgende meningen op een aantal aan hen voorgelegde stellingen.

Stellingen	Zeer oneens	Oneens	Geen mening	Eens	Zeer eens
a. De WMO staat voor meer eigen verantwoordelijkheid en minder gemeentelijke overheid				4	1
b. De WMO is niet meer van hetzelfde zoals voorheen bij Welzijn, Wvg of Awbz het geval was (voorzieningendenken)				4	1
c. Bij de WMO gaat het om oplossingen die de zelfredzaamheid vergroten en participatie mogelijk maken				4	1
d. Dit leidt in Cranendonck tot een andere manier van denken en doen bij burgers		1		4	
e. Dit leidt in Cranendonck tot een andere manier van denken en doen bij gemeente			1	4	
f. Om iedereen mee te laten doen moet het gemeentelijk Wmo-beleid per kern maatwerk zijn		2	1	1	1
g. Gegeven de situatie dat de kernen binnen Cranendonck vanuit WMO-perspectief gezien verschillen naar: uitgangssituatie; demografie, onderlinge ondersteuning (mantelzorg/vrijwilligerswerk), kan dit maatwerk tot verschillen per kern leiden wat betreft de te bieden gemeentelijke voorzieningen		1	2	2	
h. De kaderstellende rol van de Gemeenteraad richt zich primair op het vaststellen van het 4-jaarlijkse beleidsplan WMO		1		4	
i. Bij de jaarplannen WMO gaat het om een nadere uitwerking van accenten binnen de gestelde kaders en dat vergt een minder verregaande betrokkenheid van de Gemeenteraad	1	2		2	

Stelling a-e: WMO = verandering

De gemeenteraadsleden zijn eensluidend van mening dat de WMO verandering betekent. Het leidt tot een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen burger zelf ⇔ burgers onderling ⇔ overheid. Iets minder stellig en eensluidend zijn zij van mening dat de Wmo een andere manier van denken en doen voor burgers en gemeente betekent.

Stelling f-g: WMO = maatwerk

De raadsleden denken verschillend over de mate waarin de WMO tot maatwerk per kern moet leiden en dit tot verschillen in het gemeentelijk voorzieningenpakket per kern kan leiden. De raadsleden die de stellingen ontkennend beantwoorden, vrezen het tot doel verheffen van maatwerk en

daarmee tot het uitvergrooten van verschillen tussen dorpskernen. Dit kan problemen geven voor samenhang in beleid en voorzieningen voor Cranendonck als geheel. Wel zijn de raadsleden van mening dat het beleid rekening moet houden met de specifieke situatie in de dorpskernen en dat kan leiden tot accentverschillen in de WMO per dorpskern.

Stelling h-i: Betrokkenheid Gemeenteraad

De raadsleden onderschrijven allen de kaderstellende rol van de Gemeenteraad als het gaat om het vaststellen van WMO-beleid. Zij zijn niet unaniem in hun opvattingen over de wijze waarop dit invulling moet krijgen. Een deel van de raadsleden onderschrijft de stellingen dat dit primair met het vierjarig beleidsplan en in mindere mate met de jaarplannen kan. Een ander deel van de raadsleden vindt dat de kaderstellende rol van de Gemeenteraad een verdergaande betrokkenheid vereist.

3. Uitgangspunten WMO Cranendonck

In het door de Gemeenteraad vastgestelde beleidsplan 2007-2011 is een aantal uitgangspunten voor de Wmo in Cranendonck genoemd.

De gemeenteraadsleden hebben aangegeven:

- a. of het voor hen als gemeenteraadslid mogelijk is een beoordeling te geven of aan deze uitgangspunten voldaan wordt;
- b. hoe het volgens hen staat met de realisatie van de uitgangspunten in 2011;
- c. of volgens hen deze uitgangspunten ook voor de periode 2012-2015 actueel blijven;
- d. of zij alternatieve of aanvullende uitgangspunten voor de periode 2012-2015 hebben.

Uitgangspunten Cranendonck	Beoordeling mogelijk		Realisatie 2007-2011	Actueel 2012-2015	
	Nee	Ja		Nee	Ja
1. WMO beleid is er voor alle burgers . beleid wonen, welzijn en zorg: zo lang mogelijk zelfstandig; . versterken gemeenschap en sociale samenhang via wijk- en dorpsgerichte aanpak;	1	4	1x -- 4x -	0	5
2. Eigen verantwoordelijkheid burger voorop. Vangnet gemeente . balans eigen verantwoordelijkheid burger – gemeente; . ondersteunen bestaande mantelzorgers/vrijwilligers; . bereiken burgers in sociaal isolement zodat zij eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen;	3	2	1x -- 4x -	0	5
3. Preventie waar mogelijk . met preventief beleid beïnvloeden factoren maatschappelijke uitval: levensloopbestendig bouwen, voorlichting en sporten, bieden sociale infrastructuur;	2	3	1x -- 4x -	0	5
4. Vraag burger leidend . keuzevrijheid burger. Niet aanbod maar vraag centraal; . gemeente, aanbieders/instellingen verkennen en inventariseren wensen/behoefte burger;	2	3	1x -- 3x - 1x +	1	4
5. Sobere, doelmatige (houdbare) uitvoering . verleggen financiële druk van individuele voorzieningen naar collectieve of algemene voorzieningen; . door doelmatige uitvoering niet snijden in voorzieningenniveau; . met creatieve mogelijkheden andere financieringsbronnen dienend maken aan WMO (WWB, subsidie- en accommodatiebeleid);	0	5	1x -- 1x - 1x 0 2x +	0	5
6. Sterkste schouders – zwaarste lasten . inkomensgrenzen bepaalde voorzieningen;	3	2	1x -- 3x - 1x +	0	5
7. Gemeentelijke voorzieningen, alle burgers . voorzieningen voor breed publiek, inclusief kwetsbare burgers; . gewoon wat gewoon kan, speciaal wat speciaal moet; . belemmeringen participatie maatschappij door inrichting maatschappij zelf opheffen;	2	3	1x -- 3x - 1x +	0	5
8. Ruimte ideeën en creativiteit burgers . binnen kaders uitgangspunten ondersteuning vóór en dóór burgers; . betrekken initiatieven burgers zelf bij beleid;	2	3	2x -- 2x - 1x +	0	5
9. Beleid en uitvoering integraal naar burger gericht . alternatieve methoden om mensen daadwerkelijk te betrekken, bereiken en ondersteunen; . op integrale manier beleid vorm geven;	2	3	5x -	0	5
10. WMO-beleid = verbindingen leggen . tussen prestatievelden . alle bestaande gemeentelijke instrumenten: naast WMO-beleid ook gemeentelijk beleid in volle breedte	2	3	1x -- 3x - 1x +	0	5

Beoordeling uitgangspunten

Niet alle raadsleden kunnen beoordelen of aan alle uitgangspunten voldaan wordt.

- Voor twee van de in Cranendonck gekozen uitgangspunten geven de raadsleden vrijwel unaniem aan dat het voor hen mogelijk is een beoordeling te geven of daaraan voldaan wordt:
 - Uitgangspunt 1: WMO-beleid is er voor alle burgers;
 - Uitgangspunt 5: Sobere, doelmatige (houdbare) uitvoering WMO;
- Voor de overige acht uitgangspunten verschillen de raadsleden van mening:
 - Uitgangspunt 3, 4, 7, 8, 9, 10: Drie Raadsleden geven aan voor hen een beoordeling wel mogelijk. Voor twee Raadsleden is dat niet het geval;
 - Uitgangspunt 2 en 6: Twee Raadsleden geven aan voor hen een beoordeling wel mogelijk. Voor drie Raadsleden is dat niet het geval.

De raadsleden geven verschillende redenen waarom de beoordeling niet voor alle uitgangspunten mogelijk is:

- De uitgangspunten zijn vrij abstract geformuleerd. Deze hebben een concrete uitwerking nodig en vragen een vertaalslag naar meetbare effecten (bijvoorbeeld aantallen mensen). Dat is niet gebeurd;
- Onvoldoende informatie beschikbaar. Onder meer door beschikbare capaciteit gemeentelijke organisatie om informatie te verzamelen;
- Passiviteit Gemeenteraad: een meer actieve inzet van Raadsleden (individueel) om zelf informatie/signalen te krijgen en gelijkgestemdheid (collectief) in de opstelling naar het College ken meer resultaat opleveren.

Realisatie uitgangspunten in 2011

Over het algemeen vinden de raadsleden dat met het realiseren van de gekozen uitgangspunten in Cranendonck een begin is gemaakt en dat nog een weg te gaan is (score -). Een aantal raadsleden geeft bij verschillende uitgangspunten aan dat deze absoluut niet gerealiseerd gaan worden in 2011 (score --).

Een enkele keer geven de raadsleden aan dat zij van mening zijn dat het realiseren van de gekozen uitgangspunten op koers ligt (score +). Geen van de raadsleden is van mening dat de uitgangspunten in 2011 volledig gerealiseerd worden (score ++).

Uitgangspunten actueel voor periode 2012-2015

De raadsleden zijn vrijwel unaniem van mening dat alle uitgangspunten actueel blijven voor de nieuwe beleidsperiode 2012-2015.

Aanvullende uitgangspunten

Een tweetal raadsleden noemt aanvullende uitgangspunten voor de nieuwe beleidsperiode.

- Raadslid 1:
 - Meer differentiatie per kern, aansluitend op het voorzieningen niveau;
 - Bij de realisatie van de thuiszorg de lokale werkgelegenheid (voor vrouwen) mee laten wegen;
 - Ook andere combinaties zoeken WMO/WWB; zorg geven is ook jezelf helpen;
 - Vereenvoudiging en deregulering, zeker bij de indicatiestelling;
- Raadslid 2:
 - Meer kijken naar wat in de toekomst te doen, hoe te bouwen dat het geheel WMO-proof wordt;
 - Samenhang civil society: jong en oud al dan niet met ernstige en/of minder ernstige beperkingen;
 - Aandacht voor toenemende vergrijzing: daardoor minder vrijwilligers/mantelzorgers.

4. Prestatievelden Wmo Cranendonck

De WMO kent negen wettelijk benoemde prestatievelden. De gemeente Cranendonck heeft daar in het beleidsplan 2007-2011 een tiende prestatieveld aan toegevoegd.

De raadsleden hebben antwoord gegeven op de vragen:

- a. Hoe het volgens hen u staat met de realisatie van het beleid op de afzonderlijke prestatievelden in 2011;
- b. Wat volgens hen het belang is van de betreffende prestatievelden voor Cranendonck;
- c. Wat volgens hen met het beleid op deze prestatievelden in de periode 2012-2015 in Cranendonck moet gebeuren.

Stand realisatie beleid prestatievelden

Een beperkt aantal raadsleden geeft voor een drietal prestatievelden aan dat het goed gaat met de realisatie van het beleid (score +):

- PV 2 (Preventie jeugdigen/ouders): 1x;
- PV 3 (Informatie, advies, cliëntondersteuning) en PV 6 (Individuele voorzieningen): ieder 2x;

De overige raadsleden geven voor deze prestatievelden scores die variëren van neutraal (score 0) tot onbekend (score ?) en nog veel te doen (score -). Dat doen alle raadsleden ook voor de andere prestatievelden.

De verdeling van de in totaal 50 scores is:

- 5x + = goed
- 16x 0 = neutraal
- 21x - = nog veel te doen
- 8x ? = onbekend

Prestatievelden WMO	Stand	Belang	Beleid 2012-2015
1: Sociale samenhang/leefbaarheid dorpen, wijken en buurten	2x - 3x 0	2x ++ 3x +	5x +
2: Preventie jeugdigen/ouders	1x ? 1x - 2x 0 1x +	5x +	2x + 3x 0
3: Informatie, advies, cliëntondersteuning	1x - 2x 0 2x +	1x ++ 4x +	2x + 3x 0
4: Mantelzorgers/vrijwilligers	4x - 1x 0	5x ++	4x + 1x 0
5: Deelname maatschappelijk verkeer	4x - 1x 0	2x ++ 3x +	2x + 3x 0
6: Individuele voorzieningen	1x ? 2x 0 2x +	1x ++ 3x + 1x -	1x + 4x 0
7: Maatschappelijke opvang	3x - 2x 0	2x ++ 1x + 2x -	3x + 2x 0
8: Geestelijke gezondheidszorg	1x ? 1x - 3x 0	3x + 2x -	3x + 2x 0
9: Verslavingsbeleid	2x ? 3x -	3x + 2x -	3x + 2x 0
10: Anders te werk	3x ? 2x -	1x ++ 4x +	5x +

Belang prestatievelden

De raadsleden hechten verschillend belang aan de prestatievelden voor Cranendonck.

- Een tweetal raadsleden vindt de prestatievelden 7-8-9 van minder belang voor Cranendonck. Het beleid op deze gebieden is volgens een Raadslid vooral een regionale aangelegenheid en biedt daardoor weinig sturingsmogelijkheden voor Cranendonck. Een ander raadslid is van mening dat hier niet de grootste problemen liggen en geeft prioriteit aan de andere prestatievelden om energie en beleid op te richten;
- Een raadslid vindt prestatieveld 6 (individuele voorzieningen) minder van belang. Dit is vanuit de gedachte dat individuele voorzieningen het sluitstuk van alle voorzieningen moeten zijn. De gemeente moet proberen met algemeen beleid en voorliggende voorzieningen te voorkomen dat mensen een beroep moeten doen op collectieve/algemene en individuele voorzieningen. Dit vraagt om meer dan alleen WMO: ook Ruimtelijke Ordening, toegankelijkheid, etc. Dit is nog nauwelijks ontwikkeld in Cranendonck.

- Voor het overige worden deze prestatievelden en alle andere prestatievelden van groot tot erg groot belang geacht voor Cranendonck. De raadsleden zijn unaniem van mening dat prestatieveld 4 (mantelzorgers/vrijwilligers) van erg groot belang is.

Beleid prestatievelden periode 2012-2015

De raadsleden zijn van mening dat het beleid op de prestatievelden in de nieuwe beleidsperiode minimaal gelijk gehouden moet worden (score 0). Over het algemeen vinden zij dat het geïntensiveerd moet worden (score +). Geen enkel raadslid is van mening dat het beleid op een prestatieveld verminderd moet worden (score -).

5. Verbindingen leggen

De gemeente Cranendonck heeft in het beleidsplan 2007-2011 aangegeven dat het gaat om verbindingen leggen. De raadsleden hebben antwoord gegeven op de vragen:

- Hoe het volgens hen staat met de realisatie van de aangegeven verbinding in 2011;
- Wat volgens hen het belang is van de betreffende verbinding voor Cranendonck;
- Wat volgens hen met het beleid voor het realiseren van de betreffende verbinding in de periode 2012-2015 in Cranendonck moet gebeuren.

Verbindingen	Stand	Belang	Beleid 2012-2015
1: Binnen prestatievelden	1x ? 3x - 1x 0	1x ++ 2x + 1x 0 1x -	2x 0 3x +
2: Tussen prestatievelden (bv. vrijwilligers/mantelzorg – voorzieningen)	1x ? 3x - 1x 0	2x ++ 3x +	1x 0 4x +
3: WMO-beleid en gemeentelijk beleid breed (wonen, RO, Werk&Inkomen)	2x ? 2x - 1x 0	2x ++ 2x + 1 x -	1x 0 4x +
4: Eigen verantwoordelijkheid – Onderlinge ondersteuning – Gemeentelijke voorzieningen	1x ? 2x - 1x 0 1x +	1x ++ 4x +	2x 0 3x +
5: Algemene voorzieningen – Collectieve voorzieningen – Individuele voorzieningen	2x ? 1x - 1x 0 1x +	1x ++ 4x +	2x 0 3x +
6: Doelen – Middelen – Resultaten – Effecten	1x ? 3x - 1x 0	1x ++ 4x +	1x 0 4x +

Stand realisatie verbindingen

Eén raadslid geeft voor twee van de genoemde verbindingen aan dat het goed gaat met de realisatie daarvan (score +). Voor het overige zijn de scores over het algemeen dat er nog veel te doen is om de verbindingen te realiseren in 2011 (score -). In mindere mate is de beoordeling neutraal (score 0) of geven de raadsleden aan dat dit onbekend is (score ?).

De verdeling van de in totaal 30 scores is:

- 2x + = goed
- 6x 0 = neutraal
- 14x - = nog veel te doen
- 8x ? = onbekend

Belang verbindingen

De raadsleden hechten verschillend belang aan de verbindingen voor Cranendonck.

- Een raadslid vindt verbinding 1 (binnen de prestatievelden) en verbinding 3 (WMO-beleid en gemeentelijk beleid breed) minder van belang voor Cranendonck.
- Een raadslid beoordeelt het belang van verbinding 1 (binnen de prestatievelden) neutraal;
- Voor het overige worden deze verbindingen en alle andere verbindingen van groot tot erg groot belang geacht voor Cranendonck.

Beleid verbindingen periode 2012-2015

De raadsleden zijn van mening dat het beleid voor het realiseren van de verbindingen in de nieuwe beleidsperiode minimaal gelijk gehouden moet worden (score 0). Over het algemeen vinden zij dat het geïntensiveerd moet worden (score +). Geen enkel raadslid is van mening dat het beleid voor het realiseren van een verbinding verminderd moet worden (score -).

6. Financiën WMO

De financiën van de WMO zijn een belangrijk aangrijpingspunt voor de Gemeenteraad om kaders te stellen aan de WMO in Cranendonck. De financiën geven mogelijkheden en grenzen voor beleid. Hierbij spelen verschillende onderwerpen een rol. De gemeenteraadsleden is gevraagd of het:

- a. hen bekend is hoe het er voor staat met het gegeven onderwerp;
- b. voor hen nodig is informatie te krijgen over het gegeven onderwerp om tot kaders te komen voor het beleid 2012-2015.

Financiën	Nu bekend		Nodig 2012-2015	
	Nee	Ja	Nee	Ja
a. Beschikbare middelen?	2	3	0	5
b. Wat in toekomst nodig door? . Demografie . Ontwikkelingen vraag . Maatregelen rijksoverheid	4	1	0	5
c. Gevolgen gemeentelijk beleid? . Kostenontwikkelingen voorzieningen (aanbestedingen, prijsontwikkeling, volume) . Ambitieniveau + keuzen	2	3	0	5
d. Inkomsten?	2	3	0	5
e. Uitgaven en inkomsten in balans?	3	2	0	5
f. Ontwikkeling reserve Wmo	3	2	1	4
g. Toereikendheid reserve Wmo	3	2	1	4
h. Scenario's/Alternatieven	5	0	1	4

Bekend

De gemeenteraadsleden geven aan in verschillende mate informatie over financiële onderwerpen in het kader van de Wmo te beschikken.

- Drie gemeenteraadsleden geven aan dat hen bekend is: wat de beschikbare middelen zijn, wat de gevolgen van gemeentelijk beleid zijn en welke inkomsten er zijn. Twee gemeenteraadsleden zijn daar niet mee bekend.
- Twee gemeenteraadsleden geven aan dat hen bekend is dat: uitgaven en inkomsten in balans zijn, hoe de ontwikkeling en toereikendheid van de reserve WMO zijn. Drie gemeenteraadsleden zijn daar niet mee bekend.
- De raadsleden geven vrijwel allemaal aan dat het voor hen niet bekend is wat in de toekomst nodig is. Zij zijn unaniem in hun antwoord dat zij niet beschikken over scenario's of alternatieven voor het maken van financiële afwegingen.

Eén gemeenteraadslid tekent aan dat met de beschikbare informatie niet gezegd is hoe effectief en efficiënt het beleid is.

Nodig

De raadsleden zijn vrijwel unaniem van mening dat zij voor de nieuwe beleidsperiode over alle genoemde financiële onderwerpen over informatie willen beschikken. Eén raadslid acht dat niet nodig voor informatie over de

ontwikkeling en toereikendheid van de reserve WMO en informatie over financiële scenario's/alternatieven.

7. Keuzen WMO

Aan de raadsleden is de vraag voorgelegd waar voor hen de keuzen liggen om de beoogde toekomstsituatie en mogelijkheden met elkaar in evenwicht te brengen. Dit indien bij de voorbereiding van het beleidsplan 2012-2015 blijkt dat de voor die periode beschikbare middelen niet toereikend zijn om de ambitie op WMO-gebied te realiseren.

Keuzen	Ja	Nee
a. Verhogen beschikbaar budget (ten koste van andere gemeentelijke uitgaven)	2	3
b. Bijstellen ambitieniveau	3	2
c. Beperken gemeentelijke verstrekkingen	4	1
d. Verhogen eigen bijdragen	3,5	1,5
e. Beperken doelgroepen	1	4
Andere suggesties Raadsleden:		
• Efficiëntere uitvoering	1	Nvt
• Betere relatie WMO-WWB	1	Nvt
• Alternatieven zoeken	1	Nvt
• Centraliseren samenwerken	1	Nvt

8. Andere onderwerpen

De raadsleden hebben nog een aantal onderwerpen genoemd die zij in het kader van het onderzoek van de Rekenkamercommissie graag meegeven:

- Inhoudelijke aandachtspunten:
 - Samenwerking met de gemeenten in A2-verband;
 - Beleid versus uitvoering;
 - Doelmatigheid: organisatiekosten versus de ondersteuning van klanten;
- Functioneren Gemeenteraad zelf:
 - Kaderstellende rol: heel belangrijk dat de Gemeenteraad zich zelf beter realiseert welke mogelijkheden er zijn om te sturen binnen de Wmo. Hierbij past ook het zich beter (laten) informeren over voortgang van beleid en uitvoering door eigen informatiegaring en verantwoording door het College;
 - Effectiviteit eigen handelen: diverse raadsleden geven aan dat de huidige werkwijze van de Gemeenteraad niet altijd tot optimale resultaten leidt. Er zijn weinig mogelijkheden voor verdieping en discussie. Een aantal raadsleden geeft aan dat de in het onderzoek van de Rekenkamercommissie gehanteerde vraagstelling en onderwerpen een goede basis bieden om met het oog op de nieuwe beleidsperiode met een aantal mensen uit de diverse fracties een gerichte discussie over de WMO te hebben.