

Meebewegen waar nodig

Ruimte voor de burger binnen de Wmo in Oisterwijk

Rekenkamercommissie Oisterwijk

26 april 2011

Colofon

Meebewegen waar nodig; ruimte voor de burger binnen de Wmo in Oisterwijk
Rapport van de Rekenkamercommissie gemeente Oisterwijk
met medewerking van WMO Adviesgroep
Oisterwijk, 26 april 2011

Voorwoord

Meebewegen waar nodig. Dat was een kernboodschap van de bijeenkomsten over maatschappelijke ondersteuning die de rekenkamercommissie gehad heeft met vertegenwoordigers van burgers, maatschappelijke organisaties, Gemeenteraad en gemeentelijke organisatie. Dit benadrukt dat het primaat voor maatschappelijke participatie bij burgers zelf ligt. Initiatieven van burgers en organisaties zijn leidend. De gemeente kan dit ondersteunen, maar niet van bovenaf sturen. Wel treedt waar nodig het gemeentelijk vangnet in werking. De gemeente stemt de eigen inzet af op de mogelijkheden en behoeften van burgers, wijken en organisaties.

De rekenkamercommissie presenteert in dit rapport de resultaten van een onderzoek naar beleid en uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in Oisterwijk. Enerzijds is terug gekeken en voor de periode 2007-2011 het beleid en de uitvoering beoordeeld op doelmatigheid, doeltreffendheid en de mate waarin deze maatschappelijke participatie bevorderen; anderzijds heeft de rekenkamercommissie vooruit willen kijken naar de toekomstige mogelijkheden voor maatschappelijke participatie in Oisterwijk. Hiermee beoogt de rekenkamercommissie de Gemeenteraad te ondersteunen bij de voorbereiding van het Wmo-beleid voor de beleidsperiode 2012-2015.

De rekenkamercommissie bedankt alle deelnemers aan de bijeenkomsten en respondenten van de interviews voor hun medewerking. Zij hebben een waardevolle bijdrage geleverd aan dit onderzoek. Dit heeft inzicht verschaft in de specifieke Oisterwijkse situatie op het gebied van maatschappelijke participatie. Naast deze inhoudelijke meerwaarde hebben de bijeenkomsten in de waarneming van de rekenkamercommissie ook een bijdrage geleverd aan het proces om tot toekomstig Wmo-beleid in Oisterwijk te komen. De rekenkamercommissie heeft de indruk dat de bijeenkomsten door de deelnemers worden beschouwd als een belangrijke (eerste) stap om interactief invulling te geven aan maatschappelijke participatie in Oisterwijk.

Rekenkamercommissie Oisterwijk, april 2011

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	5
1. Inleiding	11
1.1. Aanleiding	11
1.2. Onderzoeksvraag	11
1.3. Onderzoeksaanpak	11
2. Analyse kader.....	13
2.1. De 'goede' dingen 'goed' doen.....	13
2.2. Inhoudelijk kader: maatschappelijke participatie	14
2.3. Betekenis voor beleid en uitvoering.....	16
3. Wmo in Oisterwijk in 2007-2010.....	22
3.1. Invoering Wmo in Oisterwijk	22
3.2. Missie en doelen	23
3.3. Beleid	27
3.4. Organisatie	32
3.5. Informatie	36
3.6. Financiën.....	42
3.7. Eindconclusie beleid en uitvoering 2007-2010.....	47
4. Vizier op de toekomst	49
4.1. Werkbijekomsten.....	49
4.2. Uitkomsten	50
4.3. Conclusie bijeenkomsten	53
5. Conclusies en aanbevelingen	55
5.1. Beantwoording onderzoeksvragen.....	55
5.2. Focus op eigen kracht en initiatief van burgers en organisaties	58
5.3. Maak wijkfoto's maatschappelijke participatie	59
5.4. Gebruik het normenkader uit dit onderzoek als leidraad voor het nieuwe WMO beleidsplan	59
5.5. Bouw het Zorgloket uit tot Participatieloket	60
5.6. Investeer verder in mantelzorgers en vrijwilligers.....	61
5.7. Ontwikkel contractering nieuwe stijl	61
5.8. Organiseer verbindingen binnen het gemeentelijk domein.....	62
5.9. Kom van gegevens naar beleidsinformatie.....	62
5.10. Breng de Wmo in praktijk.....	63
6. Reactie van het College	64
7. Nawoord Rekenkamercommissie	67
Bijlage 1. Respondenten interviews.....	68
Bijlage 2. Deelnemers bijeenkomsten.....	69
Bijlage 3. Geraadpleegde bronnen	73
Bijlage 4. Schets scenario's	75

Samenvatting

De rekenkamercommissie van de gemeente Oisterwijk heeft initiatief genomen voor een onderzoek naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in Oisterwijk. Naast terugkijken, is de blik ook vooruit gericht.

- Terug kijken: hoe is het vanaf 2007 in Oisterwijk op Wmo-gebied gegaan. In welke mate zijn beleid en uitvoering doelmatig, doeltreffend en richten deze zich op het bevorderen van maatschappelijke participatie? Het leidt tot conclusies over wat goed is, wat beter kan;
- Vooruit kijken: kan op basis van het verkregen inzicht in de Oisterwijkse situatie de maatschappelijke participatie verder versterkt worden? Welke aanknopingspunten zijn er? Het leidt tot aanbevelingen voor toekomstig beleid.

De rekenkamercommissie heeft de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Centrale onderzoeksvraag

"Hoe kan de Gemeenteraad het Wmo-beleid in de toekomst vorm geven zodat alle mensen mee kunnen doen in de Oisterwijkse samenleving en de uitvoering betaalbaar blijft?"

Van deze centrale onderzoeksvraag is een vijftal deelvragen afgeleid. De antwoorden van de deelvragen leiden samen tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

Deelvraag 1

Uitgangspunt van dit onderzoek is dat preventie, goede vraagverheldering en versterking van de eigen kracht en die van het sociaal netwerk met collectieve voorzieningen de maatschappelijke participatie stimuleren en de uitvoering van de Wmo betaalbaar houden. Hoe kunnen deze begrippen geoperationaliseerd worden? Welke mogelijkheden zijn er voor Wmo-beleid dat daaraan voldoet?

De rekenkamercommissie heeft in dit onderzoek een inhoudelijk kader voor maatschappelijke participatie geformuleerd. Het resultaat is een normenkader dat invulling geeft aan de wettelijke opdracht van de Wmo en de opdracht die de gemeente zichzelf in de beleidsnota 'Zorgen voor elkaar' heeft gegeven. Kern daarvan is dat bij de Wmo meedoen of participatie voorop staat. Eerste en hoofdverantwoordelijke hiervoor is de burger zelf. Daar waar participatie op eigen kracht tekort schiet, ligt een beroep op de omgeving voor de hand. Uiteindelijk heeft de gemeente een vangnetfunctie om het tekort aan participatiemogelijkheden te compenseren. In laatste instantie door het verstrekken of vergoeden van individuele voorzieningen.

Hieruit is een normenkader voor beleid en uitvoering van Wmo-beleid afgeleid. Dit is onderverdeeld naar de onderwerpen:

1. Missie en doelen
2. Beleid
3. Organisatie
4. Informatie
5. Financiën

Het consequent toepassen van dit normenkader binnen de gemeente Oisterwijk leidt in de optiek van de rekenkamercommissie tot beleid en uitvoering met meer mogelijkheden om de inhoudelijke Wmo-doelen te realiseren en dit betaalbaar te houden.

Deelvraag 2

In hoeverre zijn het huidige Wmo-beleid en de uitvoering daarvan doelmatig? In hoeverre draagt de uitvoering van het huidige Wmo-beleid bij aan het realiseren van die maatschappelijke doelen?

Het onderzoek leidt de rekenkamercommissie tot de conclusie dat de gemeente Oisterwijk in ieder geval heeft gedaan wat noodzakelijk was. De doelmatigheid daarvan is echter niet altijd optimaal geweest. Dit hangt samen met het gebrek aan goede sturingsinformatie.

Het beleid is doeltreffend geweest met betrekking tot de organisatie en uitvoering van de individuele voorzieningen ("het vangnet"). Op de overige terreinen van de WMO en de samenhang daartussen is minder ingezet.

Deelvraag 3

Welke wijzigingen in het beleid zijn mogelijk om die maatschappelijke doelen te realiseren?

Het ontbreekt in Oisterwijk niet aan visie en ambitie op het gebied van maatschappelijke participatie. De intenties sluiten aan bij de Wmo-uitgangspunten. Er is een begin gemaakt met het inzetten op maatschappelijke participatie door het stimuleren van eigen initiatief of onderlinge hulp en daarmee het benutten van maatschappelijke hulpbronnen. Het beleid kan meer expliciet inzetten op 'gedragsbeïnvloeding' en het benutten van maatschappelijke hulpbronnen. Het is vervolgens van belang dit consequent in praktijk te brengen en door te vertalen naar de organisatie, informatievoorziening en financiën.

Deelvraag 4

Wat wordt hierbij van wie verwacht? Hoe is de rolverdeling?

Bij de invulling van maatschappelijke participatie binnen Oisterwijk past een andere rolverdeling tussen burgers, maatschappelijke organisaties en gemeente.

Deze rolvervulling vergt andere verwachtingen van betrokkenen van elkaar. Van de burger wordt verwacht dat deze zelf verantwoordelijkheid en initiatief neemt voor zichzelf en voor de medeburgers. Met vragen, behoeften of problemen richten burgers en organisaties zich niet direct tot de gemeente. Pas als eigen oplossingen niet toereikend zijn, komt de gemeente in beeld. Deze stelt zich terughoudend op als het gaat om het ingrijpen in initiatieven en het bieden van maatschappelijke ondersteuning. De gemeente versterkt het eigen oplossingsvermogen van burgers en organisaties door het wegnemen van belemmeringen en creëren van randvoorwaarden voor maatschappelijke participatie.

Deelvraag 5

Welke aanbevelingen vloeien hier uit voort voor de Gemeenteraad?

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen. Deze richten zich zowel op het College als de Gemeenteraad. De rekenkamercommissie kiest met deze aanbevelingen voor het in de schijnwerper zetten van een aantal thema's. Mogelijk dat deze rapportage en het daarin geschetste analysekader op maatschappelijke participatie ook voor andere onderwerpen een inspiratiebron is.

1. Focus op eigen kracht en initiatief van burgers en organisaties

Aanbeveling voor: Gemeenteraad en College

Ga primair uit van de eigen mogelijkheden van burgers om maatschappelijk te participeren en belemmeringen die zij daarbij ondervinden weg te nemen. Geef ruimte aan initiatieven en oplossingen van mensen zelf.

2. Maak wijkfoto's maatschappelijke participatie

Aanbeveling voor: College

Meebewegen op wat nodig is, kan als er een goed beeld is van de situatie binnen de gemeente. Breng op wijkniveau in beeld hoe het er voor staat met de maatschappelijke participatie.

Leg een verbinding met de managementinformatie die binnen de eigen organisatie beschikbaar is.

3. Gebruik het normenkader uit dit onderzoek als leidraad voor het nieuwe WMO beleidsplan

Aanbeveling voor: Gemeenteraad

Voor het maken van keuzen

Het normenkader kan de Gemeenteraad ondersteunen bij het kiezen uit alternatieven (scenario's) of kan richtinggevend zijn voor de verdere uitwerking van beleid en uitvoering.

Voor het borgen van de duale verhoudingen

De rekenkamercommissie acht het voor de Gemeenteraad van belang vooraf aan te geven op welke wijze deze niet alleen bij het visiedocument Wmo betrokken is, maar ook bij de daaropvolgende uitvoeringsplannen.

4. Bouw het Zorgloket uit tot Participatieloket

Aanbeveling voor: College

De rekenkamercommissie is van mening dat het Zorgloket (front- en backoffice) zich verder kan ontwikkelen tot echt Participatieloket.

5. Investeer verder in mantelzorgers en vrijwilligers

Aanbeveling voor: Gemeenteraad en College

Bouw het bestaande beleid ter ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers uit. Verminder draaglast en versterk draagkracht van mantelzorgers. Waardeer hen en geef vrijwilligerswerk status. Boor onbenut potentieel van maatschappelijke ondersteuning aan. Kies voor een persoonlijke benadering.

6. Ontwikkel contractering nieuwe stijl

Aanbeveling voor: College

Richt de inzet van welzijns- en zorgorganisaties op het versterken van de eigen kracht van burgers, buurten en wijken. Geef het subsidiebeleid en inkoopbeleid zodanig vorm dat contractpartners niet aanbodgericht, maar vraag- en wijkgericht samenwerken. En dat verbindingen tussen organisaties voor informele zorg (onderling) en professionele zorg (onderling) tot stand komen.

7. Organiseer verbindingen binnen het gemeentelijk domein

Aanbeveling voor: College

Binnen de Wmo kan in de keten preventie-vraag-aanbod-realisatie en tussen de verschillende prestatievelden meer samenhang bereikt worden. Verder zijn tussen de Wmo in enge zin en het bredere domein van onderwijs, cultuur, wonen en ruimtelijke ordening win-win-situaties te bereiken. Veel van deze mogelijkheden worden wel gezien, maar (nog) niet ten volle benut.

8. Kom van gegevens naar beleidsinformatie

Aanbeveling voor: College

Ontwikkel een slimme en selectieve werkwijze om deze gegevens, samen met signalen van burgers en veldwerkers, te bundelen en te benutten voor het 'voorzien', 'volgen' en 'verantwoorden' van beleid en uitvoering van de Wmo.

Aanbeveling voor: Gemeenteraad

Vraag tussentijdse evaluaties en monitorgegevens om de voortgang van beleid en uitvoering op het gebied van maatschappelijke participatie te volgen. Beoordeel de activiteiten op het bereiken van de maatschappelijke doelen. Ga na of de resultaten of nieuwe ontwikkelingen aanleiding geven tot het bijstellen van beleid.

9. Breng de Wmo in praktijk

Aanbeveling voor: alle betrokkenen bij maatschappelijke participatie in Oisterwijk

Vraag niet wat de Wmo voor u kan doen, maar wat u voor de Wmo kunt doen. De rekenkamercommissie realiseert zich dat papier geduldig is en de praktijk weerbarstig. Niettemin is het van belang dat visie en intenties een vertaling krijgen naar de praktijk.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Oisterwijk heeft initiatief genomen voor een onderzoek naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in Oisterwijk. Naast terugkijken, is de blik vooral vooruit gericht. De rekenkamercommissie wenst een beoordeling te maken van de huidige doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en uitvoering. Tevens wil de rekenkamercommissie zich een beeld vormen van de huidige invulling en toekomstige mogelijkheden van maatschappelijke participatie in Oisterwijk. De rekenkamercommissie streeft er naar met dit onderzoek de Gemeenteraad te ondersteunen bij de voorbereiding van het Wmo-beleid voor de nieuwe beleidsperiode 2012-2015.

1.2. Onderzoeksvraag

Centrale onderzoeksvraag is:

“Hoe kan de Gemeenteraad het Wmo-beleid in de toekomst vorm geven zodat alle mensen mee kunnen doen in de Oisterwijkse samenleving en de uitvoering betaalbaar blijft?”

Door de rekenkamercommissie genoemde deelvragen zijn:

1. Uitgangspunt van dit onderzoek is dat preventie, goede vraagverheldering en versterking van de eigen kracht en die van het sociaal netwerk met collectieve voorzieningen de civil society stimuleren en de uitvoering van de Wmo betaalbaar houden. Hoe kunnen deze begrippen geoperationaliseerd worden? Welke mogelijkheden zijn er voor Wmo-beleid dat daaraan voldoet?
2. In hoeverre zijn het huidige Wmo-beleid en de uitvoering daarvan doelmatig? In hoeverre draagt de uitvoering van het huidige Wmo-beleid bij aan het realiseren van die maatschappelijke doelen?
3. Welke wijzigingen in het beleid zijn mogelijk om die maatschappelijke doelen te realiseren?
4. Wat wordt hierbij van wie verwacht? Hoe is de rolverdeling?
5. Welke aanbevelingen vloeien hier uit voort voor de Gemeenteraad?

1.3. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is in een aantal stappen verlopen:

- a. Operationaliseren vraagstelling in de vorm van een analysekader doelmatigheid, doeltreffendheid en maatschappelijke participatie;
- b. Quick scan: beoordeling huidige uitvoering en huidig beleid op doelmatigheid en doeltreffendheid en de mate waarin deze maatschappelijke participatie bevorderen;
- c. Interactieve bijeenkomsten met belanghebbenden voor het verkennen van de mogelijkheden voor toekomstig Wmo-beleid;

d. Het opstellen van een eindrapport met aanbevelingen op basis van de resultaten van de voorgaande stappen.

De opbouw van de rapportage is identiek aan deze stappen. Het volgende hoofdstuk 2 geeft uitwerking aan het gehanteerde analysekader. In hoofdstuk 3 worden aan de hand daarvan bevindingen gepresenteerd voor de periode 2007-2010. Daarna volgen in hoofdstuk 4 de uitkomsten van de interactieve bijeenkomsten waarin vooruit is gekeken. Hoofdstuk 5 sluit af met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

2. Analysekader

Uitgangspunt van dit onderzoek is dat preventie, goede vraagverheldering en versterking van de eigen kracht en die van het sociaal netwerk met collectieve voorzieningen de civil society stimuleren en de uitvoering van de Wmo betaalbaar houden.

De term 'betaalbaar' sluit aan bij de algemene redenering dat naarmate burgers meer op eigen kracht en samen kunnen doen, zij daardoor minder (snel) een beroep op de gemeente doen voor met name individuele voorzieningen. Dit leidt dan naar verwachting ook tot minder uitgaven. Het onderzoek richt zich niet op het verkrijgen van een absoluut bedrag of kostenniveau. Dit is onder meer afhankelijk van demografische ontwikkelingen en inkomsten. Wel geven de in de bijlage geschetste scenario's een indicatie. Wat uiteindelijk betaalbaar is, is een politieke keuze.

De Wmo geeft het College van Burgemeester en Wethouders per 1/1/2007 de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning. Dit betreft een samenhangend lokaal beleid op negen prestatievelden en activiteiten die het mogelijk maken dat burgers deel kunnen nemen aan de samenleving. Dit hoofdstuk beschrijft het analysekader dat is gehanteerd voor het onderzoeken van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van Wmo-beleid en -uitvoering in Oisterwijk en de mate waarin deze de maatschappelijke participatie bevorderen.

2.1. De 'goede' dingen 'goed' doen

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie uitspraken kunnen doen over de vragen of de gemeente Oisterwijk op Wmo-gebied:

1. 'Dingen doet';
2. De dingen 'goed' doet;
3. De 'goede' dingen doet;
4. De 'goede' dingen 'goed' doet.

1. 'Dingen doet';

De Wmo stelt een aantal eisen aan de gemeente om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid: Verordening individuele voorzieningen, Financieel besluit, Aanbesteding Hulp bij het huishouden, Burgerparticipatie, Onderzoek klanttevredenheid, Meerjarige beleidsnota. Voldoet de gemeente Oisterwijk aan deze procedurele voorwaarden en doet deze daarmee 'de dingen die de gemeente moet doen'?

2. De dingen 'goed' doet;
Waaruit bestaan de feitelijke activiteiten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning in Oisterwijk? Welke voornemens zijn

geformuleerd en hoe staat het met de uitvoering vanaf 2007 tot ultimo 2010? Hoe zijn activiteiten beleidsmatig, organisatorisch en financieel ingevuld? Kan aangegeven worden of Oisterwijk de Wmo-activiteiten 'goed' doet?

3. De 'goede' dingen doet;
Hoe verhoudt de in Oisterwijk gekozen invulling van beleid en uitvoering zich tot de opgave waarvoor Oisterwijk zich gesteld ziet? Zijn in Oisterwijk de juiste keuzen gemaakt als het gaat om de activiteiten en de manier van werken?
4. De 'goede' dingen 'goed' doet.
Dragen de Oisterwijkse activiteiten bij aan het bereiken van de maatschappelijke doelen van de Wmo: meedoen van burgers en vergroten zelfredzaamheid? Hebben de inspanningen dus effect?

Om te kunnen beoordelen wat de 'goede' dingen zijn, is een inhoudelijk kader nodig. De rekenkamercommissie ontleent dat aan het begrip 'maatschappelijke participatie' dat binnen de Wmo centraal staat.

2.2. Inhoudelijk kader: maatschappelijke participatie

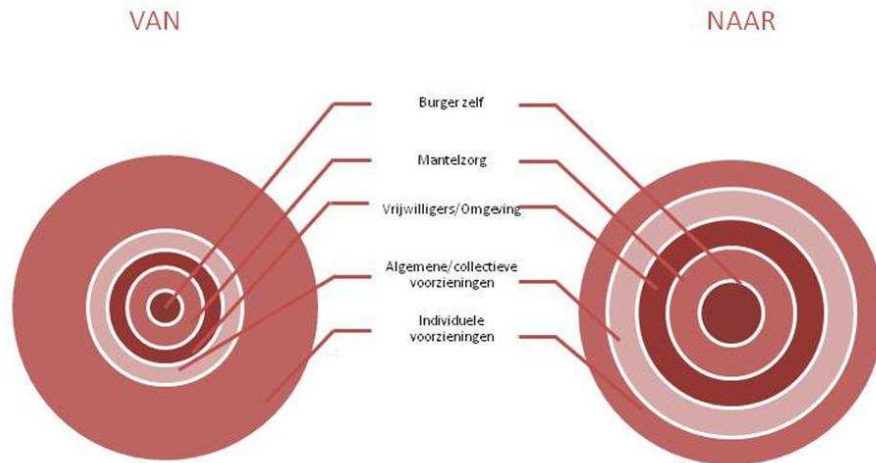
De rekenkamercommissie werkt in dit onderdeel het concept 'maatschappelijke participatie' verder uit. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan maatschappelijke participatie (het kernbegrip meedoen) en de rol van de civil society. Het resultaat is een normenkader (zie paragraaf 2.3) dat vanuit dit perspectief invulling geeft aan de wettelijke opdracht van de Wmo en de opdracht die de gemeente zichzelf in de beleidsnota 'Zorgen voor elkaar' heeft gegeven.

Meedoen

Bij de Wmo staat meedoen of participatie voorop. Eerste en hoofdverantwoordelijke hiervoor is de burger zelf. Daar waar participatie op eigen kracht tekort schiet, ligt een beroep op de omgeving voor de hand. Uiteindelijk heeft de gemeente een vangnetfunctie om het tekort aan participatiemogelijkheden te compenseren. In laatste instantie door het verstrekken of vergoeden van individuele voorzieningen. Centrale onderzoeksvraag is of de gemeente daarbij ook andere mogelijkheden dan het bieden van individuele voorzieningen kan benutten. Zoals het versterken van de eigen mogelijkheden en het stimuleren van ondersteuningsbronnen in de omgeving.

Ondersteuningscirkels

Naarmate de met dit perspectief geschetste situatie afwijkt van de bestaande situatie betekent dit andere verhoudingen tussen de verschillende ondersteuningscirkels.



Mix verantwoordelijkheden

Dit perspectief op maatschappelijke participatie plaatst de te bieden ondersteuning in een bredere context en verantwoordelijkheidsverdeling. Eigen oplossingen en initiatieven van burgers en organisaties zijn het uitgangspunt. Dit wordt binnen de Wmo als 'civil society' aangeduid.

Civil society is

- een (formeel of informeel) samenwerkingsverband van burgers of organisaties;
- op basis van vrijwilligheid (zoals buurtvereniging, scouting);
- buiten de domeinen van overheid, markt en familie en gezin (niet professionals maken de dienst uit, maar de burgers zelf);
- gericht op een gemeenschappelijk politiek of maatschappelijk doel (bijvoorbeeld burgerinitiatieven, cliëntenorganisaties);
- waarbij deelname (participatie) zowel een eigen als een groepsbelang heeft (denk aan vrijwilligersorganisaties).

Dit betekent het zoveel mogelijk invullen van de eigen verantwoordelijkheid en het nemen van verantwoordelijkheid voor elkaar. De gemeentelijke ondersteuning vult deze zo nodig aan. De gemeente is verantwoordelijk voor het bieden van een vangnet.

Met het versterken van de eigen kracht van mensen en het ruimte bieden aan eigen initiatieven en netwerken van de civil society kan een beroep op het gemeentelijk vangnet beperkt(er) zijn.

Een actieve strategie om de behoefte aan individuele voorzieningen te verminderen, vraagt om mechanismen waarmee anders (en beter) in ondersteuning kan worden voorzien. Het veronderstelt op preventie gerichte

activiteiten, het stimuleren en benutten van mogelijkheden van mensen zelf en hun omgeving en een goede aansluiting tussen collectieve en individuele voorzieningen.

Uit de aard van de civil society (eigen initiatief, vrijwillig) volgt dat de gemeente hieraan beperkt direct vorm kan geven. De gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheden liggen meer op het vlak van stimuleren, faciliteren, ondersteunen, (ver)binden, voorbeeld geven en ontmoeten. Het gaat vooral om het realiseren van goede randvoorwaarden voor civil society, zoals de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers en het stimuleren van eigen initiatieven van burgers (in buurten en wijken).

Gedragsverandering en verwachtingenmanagement

Deze invulling van maatschappelijke participatie houdt in meer of mindere mate een gedragsverandering in voor burgers, maatschappelijke organisaties, professionals en alle gemeentelijke betrokkenen (College, ambtenaren, Gemeenteraad).

Dit vergt een andere inzet van de klassieke gemeentelijke instrumenten van regelgeving (Verordening, toegang) en financiering (contracten instellingen), en een grotere rol voor netwerksturing (overtuiging en communicatie). De gemeente geeft samen met burgers en organisaties ruimte aan eigen initiatieven en daarmee oplossingen die anders niet mogelijk waren. De gemeente voorkomt daarmee dat zij alleen probleemeigenaar en uitvoerder van maatschappelijke participatie blijft, maar benut juist het oplossingsvermogen van burgers en samenleving. De op deze wijze ingevulde onderlinge verhoudingen tussen burgers, maatschappelijke organisaties en gemeente vormen de basis voor een helder verwachtingenmanagement: waarin duidelijk is wat betrokkenen van elkaar kunnen en mogen verwachten.

2.3. Betekenis voor beleid en uitvoering

Dit onderdeel bevat het door de rekenkamercommissie te hanteren normenkader voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Dit is ontleend aan de hiervoor gegeven uitwerking van 'maatschappelijke participatie' en de uit de onderzoeksliteratuur bekende normen voor doelmatigheid en doeltreffendheid.

De onderwerpen zijn in de volgende Wmo-deelgebieden gegroepeerd:

1. Missie en doelen
2. Beleid
3. Organisatie
4. Informatie
5. Financiën

1. *Missie en doelen*

Als norm geldt dat de gemeente een visie heeft op de Wmo bestaande uit:

- a. de invulling van de wettelijke verantwoordelijkheden voor maatschappelijke ondersteuning binnen de gemeente, waaronder het compensatiebeginsel: individuele voorzieningen zijn het logisch sluitstuk van de ondersteuningsketen. De inspanningen van de gemeente richten zich op het versterken van de zelfredzaamheid en eigen kracht van burgers. Naast collectieve voorzieningen en het benutten van andere maatschappelijke hulpbronnen gaat het om preventie door beïnvloeding van gedrag en omstandigheden. De gemeentelijke inzet richt zich hiermee niet alleen op het optimaliseren van het voorzieningenaanbod maar juist op beïnvloeding van de vraag van burgers en het stimuleren van de maatschappelijke verbanden;
- b. de rol van de gemeente: de gemeente biedt een vangnet van individuele voorzieningen voor specifieke doelgroepen die niet zonder die inzet van de gemeente kunnen participeren. Maar de gemeente treedt vooral op als makelaar tussen burgers onderling en tussen burgers en maatschappelijke organisaties voor het realiseren van maatschappelijke participatie;
- c. de wijze waarop de gemeente de Wmo-doelen nastreeft: naast regelgeving en contracten stuurt de gemeente via netwerken. Door overtuiging, communicatie en het leggen van verbindingen faciliteert en stimuleert de gemeente dat maatschappelijke organisaties zich richten op de vragen van burgers en problemen in de gemeente;
- d. een analyse van de betekenis van de voorgaande onderdelen voor de taakverdeling tussen burger, maatschappelijke organisaties en gemeente;
- e. een inschatting van de uitgangssituatie en de beoogde toekomstige situatie:
 - kwalitatief: betekenis Wmo en te kiezen ambitie; aard en inhoud van bestaande en toekomstige te bieden ondersteuning of voorzieningen;
 - kwantitatief: demografische ontwikkelingen, financiële consequenties: inkomsten en uitgaven.

2. *Beleid*

De norm is dat de gemeente vanuit de missie en doelen beleid formuleert dat:

- a. Maatschappelijke participatie bewust als uitgangspunt neemt voor het gehele beleid:
 - binnen de Wmo: de inzet op de afzonderlijke prestatievelden wordt afgeleid van de bijdrage aan de hoofddoelstelling. De samenhang tussen de prestatievelden wordt benoemd en is beleidsmatig geborgd;

- binnen de gemeente: participatie van burgers beperkt zich niet tot de Wmo, maar kent raakvlakken met andere gemeentelijke domeinen (werk & inkomen, ruimtelijke ordening, onderwijs). De gemeente koppelt doelen, inzet en middelen van verschillende terreinen;
- b. vanuit een lange termijn perspectief (10-15 jaar) komt tot meerjarige beleidscycli waarin stapsgewijs toegewerkt wordt naar de beoogde eindsituatie. Duidelijk is welke (tussen)resultaat nagestreefd wordt voor de betreffende beleidsperiode (4 jaar) en wat daarvan de kosten zijn;
 - c. de agendering van onderwerpen en prioritering van activiteiten baseert op te realiseren maatschappelijke effecten;
 - d. zo concreet mogelijk is: doelstellingen zijn SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgerelateerd) geformuleerd.

3. *Organisatie*

De norm is dat de gemeente de interne en externe Wmo-organisatie aan laat sluiten bij de gekozen uitgangspunten door:

- a. het optimaliseren van het totale resultaat en van daaruit de prestaties van de afzonderlijke onderdelen te benoemen:
 - interne organisatieonderdelen en externe partners gaan uit van een ketenbenadering en daarmee hun bijdrage aan het eindresultaat;
 - de organisatie stimuleert integraliteit en creativiteit en is gericht op maatwerk;
 - de interne en externe werkprocessen en de aansluiting daartussen zijn beschreven en gaan uit van samenhang in visie, beleid en uitvoering. Verantwoordelijkheden zijn duidelijk benoemd;
 - het management stuurt op de te bereiken participatie-effecten. Interne en externe prestaties worden beoordeeld op hun bijdrage aan het totale resultaat;
 - periodiek vindt toetsing plaats of gewerkt wordt volgens de afspraken en de beoogde prestaties geleverd worden. Resultaten worden terug gekoppeld met direct betrokkenen, besproken en zo nodig vindt bijsturing plaats;
- b. het Wmo-loket (bestaande uit front- en backoffice*) te ontwikkelen van informatieloket en 'toegangspoort' tot participatie-instrument door:
 - de implementatie van de uitgangspunten en werkwijze van 'De Kanteling' ('Het Gesprek': van claim naar oplossing; van recht naar resultaat);
 - het loket (front- en backoffice) in staat te stellen de zelfredzaamheid en eigen kracht van burgers te stimuleren;
 - de inzet van het loket expliciet in te bedden in de gehele Wmo-keten:

- Voorafgaand aan het loket: een goed verwachtingenmanagement begint niet bij het loket, maar bij een bredere communicatie naar burgers en maatschappelijke organisaties over de Wmo, doelstellingen en (mede-)verantwoordelijkheden;
 - Na het loket: een goede aansluiting tussen loket, beleid en uitvoering (ontwikkelingen in vraag, leemten in aanbod) draagt bij aan een optimale sturing van vraag en aanbod;
 - Op hoofdlijnen is de functieverdeling tussen front- en backoffice in het algemeen als volgt. Het frontoffice richt zich met name op het beantwoorden van vragen door informatie en advies en eventueel doorverwijzen. Het backoffice richt zich vooral op het beoordelen van aanvragen voor Wmo-voorzieningen waarvoor een indicatie nodig is. In de praktijk zijn de scheidslijnen tussen front- en backoffice en de functies minder scherp afgebakend en kunnen ze in elkaar overlopen;
- c. contractpartners en andere maatschappelijke organisaties te richten op hun bijdrage aan het realiseren van de Wmo-doelstellingen door:
- het benutten van hun expertise, ervaringen en kennis van de Oisterwijkse samenleving (vraag, problemen, mogelijkheden);
 - het stimuleren van netwerken voor informatie en samenwerking tussen in de gemeente actieve organisaties:
 - rondom problemen, doelgroepen, buurten en wijken;
 - tussen vrijwilligersorganisaties, verenigingen en professionele organisaties; tussen informele en informele ondersteuning;
 - een gedifferentieerde contractering en inkoop van ondersteuning. Met ruimte voor flexibiliteit krijgen de maatschappelijke partners medeverantwoordelijkheid voor het resultaat: geen contractering en subsidiëring op basis van standaardvoorzieningen en -normen, maar een inzet die afhankelijk is van de vraag of het probleem van mensen:
 - Welzijnsorganisaties: implementeren welzijn-nieuwe-stijl en sociaal makelaarschap. Organisaties gaan van aanbodgericht werken naar het oplossen van problemen, het beïnvloeden van de omstandigheden (preventie) en het versterken van de eigen kracht en zelfredzaamheid;
 - Aanbieders en leveranciers hulp(middelen): ontwikkelen zich van voorzieningsgerichte zorgaanbieder of leverancier naar gemeentelijke partner met een gevarieerd ondersteuningspakket. Zij richten zich mede op het signaleren van ontwikkelingen in de vraag, preventie van problemen en het stimuleren van informele ondersteuningsmogelijkheden.

4. Informatie

De norm is dat de gemeentelijke informatievoorziening beleid en uitvoering van de Wmo ondersteunt doordat:

- a. de gemeente beschikt over een adequaat managementinformatiesysteem dat:
 - integrale en actuele informatie verschaft over het gehele beleidsgebied en de afzonderlijke prestatievelen;
 - indicatoren bevat over:
 - input: inzet van mensen, middelen en geld;
 - throughput: de werkprocessen;
 - output: de geleverde producten, voorzieningen, diensten en activiteiten;
 - outcome: de maatschappelijke effecten of de resultaten;
- b. de informatie de gemeente in staat stelt tot 'voorzien, volgen en verantwoorden':
 - voorzien: de gemeente kan door eigen informatie of informatie van derden zich een goed beeld vormen van de toekomst door:
 - een analyse van trends en ontwikkelingen (lokaal en landelijk);
 - de actuele en toekomstige situatie op het gebied van maatschappelijke participatie: eigen inzet, mantelzorg, sociale infrastructuur, potentieel vrijwilligers, vormen van informele ondersteuning. Te onderkennen doelgroepen, problemen en wijken/buurtten. Mogelijkheden voor versterking eigen kracht, beïnvloeding gedrag en randvoorwaarden voor civil society;
 - het opstellen van prognoses of scenario's en voorspellen van de implicaties voor de gemeente (vraag, aanbod financieel);
 - volgen: de gemeente beschikt over inzicht in de actuele stand van zaken van beleid en uitvoering:
 - interne en externe prestaties: aantallen cliënten en voorzieningen, doorlooptijden, bezwaarschriften, workload;
 - inkomsten, uitgaven en mate van overeenkomst tussen ramingen en realisaties;
 - dit leidt zo nodig tussentijds tot het bijsturen van de uitvoering en bijstellen van beleid;
 - verantwoorden: de gemeente monitort beleid en uitvoering en rapporteert hierover periodiek intern en naar de Gemeenteraad.

5. Financiën

Als norm geldt dat de inzet van financiële middelen voor de Wmo binnen de gemeente is gebaseerd op een:

- a. integraal overzicht van de Wmo-financiën:
 - de ondersteuningskosten: activiteiten, voorzieningen, diensten;
 - uitvoeringskosten (intern, extern);De financiële kaders (programma's) faciliteren de inhoudelijke samenhang tussen Wmo-activiteiten;
- b. goede inschatting van de financiële implicaties van prioriteiten en activiteiten;

- c. periodieke inventarisatie van de ontwikkeling van:
- inkomsten en uitgaven;
 - ramingen en realisaties;
 - risico's: wat door gemeente beïnvloedbaar en wat niet-beïnvloedbaar is (beheersmaatregelen).

Terugkijken en vooruitkijken

Dit normenkader voor doelmatigheid, doeltreffendheid en maatschappelijke participatie biedt de mogelijkheid om:

- terug te kijken: hoe is het vanaf 2007 in Oisterwijk op Wmo-gebied gegaan? In welke mate zijn beleid en uitvoering doelmatig, doeltreffend en richten deze zich op het bevorderen van maatschappelijke participatie? Het leidt tot conclusies over wat goed is, wat beter kan. Het biedt tevens een opstap om:
- vooruit te kijken: kan op basis van het verkregen inzicht in de Oisterwijkse situatie de maatschappelijke participatie verder versterkt worden? Welke aanknopingspunten zijn er? Het leidt tot aanbevelingen voor toekomstig beleid.

3. Wmo in Oisterwijk in 2007-2010

In dit hoofdstuk presenteert de rekenkamercommissie de bevindingen van het onderzoek van beleid en uitvoering van de Wmo in de periode 2007-2010. De bevindingen zijn ontleend aan een uitgebreide documentenanalyse en interviews met dertien respondenten binnen en buiten de gemeente. De bijlagen bevatten een overzicht van de geraadpleegde bronnen en personen.

3.1. Invoering Wmo in Oisterwijk

Leermoment en proces

De Wmo is een leermoment en proces geweest. Aanvankelijk was niet duidelijk hoe een en ander uit zou werken en wat de maatschappelijke effecten waren. Daarom is toen gekozen voor het benoemen van projecten. Daar zijn toen – mede onder tijdsdruk – bedragen voor de begroting aan gekoppeld.

Bron: citaat respondent

De gemeente Oisterwijk heeft de Wmo in 2007 'beleidsarm' ingevoerd. Dat betekent dat voor de bestaande taken (Welzijn, Wvg) het beleid is voortgezet. De inzet is met name gericht op het invoeren van de nieuwe taken (hulp huishouden) en het ontwikkelen van de beleidsnota Wmo voor de periode 2008-2011. Deze beleidsnota 'Zorgen voor elkaar' is in december 2007 vastgesteld. De nota stelt 'wederzijdsheid' en 'het leggen van verbindingen' centraal. De gemeentelijke ambities richten zich op 'activeren, voorkomen en ondersteunen'.

Bron: beleidsnota 'Zorgen voor elkaar', gemeente Oisterwijk, 2007.



Bij de beleidsnota maakt het College op een aantal punten een voorbehoud:

- Inhoudelijk: de verschillende onderdelen of prestatievelden van de Wmo kennen een verschillende mate van uitwerking. De beleidsnota fungeert afwisselend als kadernota (voor verdere uitwerking van plannen en nog op te starten activiteiten) of als uitvoerings- en verbeterplan;
- Financieel: bij aanvang van de Wmo bestaat nog onzekerheid over de beschikbare en benodigde middelen. Zowel de te ontvangen middelen voor nieuwe taken als de op dat moment reeds beschikbare gemeentelijke middelen (Welzijn, Wvg) zijn niet volledig in beeld bij vaststelling van de beleidsnota. De te verwachten uitgaven in de beleidsperiode 2008-2011 zijn lastig aan te geven. Daarom is met inschattingen gewerkt om een zo compleet mogelijk beeld van de meerjarige Wmo-begroting te geven. Aangegeven is dat deze met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

Aangekondigd wordt dat inhoud en financiën uitwerking krijgen in de nadere inhoudelijke voorstellen en de jaarlijkse bestuursrapportages. Voorbeelden zijn:

- De welzijnsnota ouderenbeleid 2010-2013 (nota 'Zilveren kracht'), gemeente Oisterwijk, september 2009;
- Het regionaal uitvoeringsprogramma Samen sterk voor kwetsbare burgers 2008-2012, Regio Midden Brabant, september 2008.

De gemeente ziet de beleidsnota als een levend document dat op basis van nieuwe informatie en opgedane ervaring continu bijgesteld kan worden. Dit gebeurt onder meer in de jaarlijkse evaluatierapporten aan de Gemeenteraad. Hierin heeft het College in 2009 en 2010 gekeken naar de uitvoering van de Wmo in Oisterwijk.

3.2. Missie en doelen

Medeverantwoordelijkheid

In plaats van 'uurtje-factuurtje' kan meer gekeken worden naar de toegevoegde waarde die de aanbieder kan leveren. Dit leidt tot een gedifferentieerd tarief afhankelijk van de dienstverlening. Deze andere invulling van de verhoudingen met de gemeente leidt ook tot medeverantwoordelijkheid van de aanbieder (voor het realiseren van de Wmo-doelstellingen).

Bron: citaat respondent

Bevindingen

Sleutelbegrippen in de Oisterwijkse meerjarige beleidsnota Wmo zijn:

- Eigen kracht van mensen, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. De gemeente Oisterwijk investeert in samenwerking met en tussen maatschappelijke partners en burgers;
- Solidariteit, vraaggericht werken en maatwerk;
- Een gemeente die samenwerkt en dit stimuleert en regisseur is in de ontwikkeling van een sterke keten;
- Activeren, voorkomen en ondersteunen:
 - Activeren om mee te doen en zelfredzaam te zijn;

- Voorkomen van uitval of beroep voorzieningen (preventie);
- Ondersteunen als dat nodig is omdat dat zelf of door de omgeving niet meer lukt.

Compensatiebeginsel

Het compensatiebeginsel van de Wmo geeft het College de verantwoordelijkheid voor het wegnemen van belemmeringen in de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van burgers. Dit kan uiteindelijk leiden tot het bieden van (individuele) voorzieningen op het gebied van het huishouden, wonen, mobiliteit binnen en buiten de woning en lokaal vervoer. Daaraan voorafgaand kan de gemeente stimuleren dat mensen hun eigen of elkaars mogelijkheden beter benutten of gebruik maken van algemene voorzieningen.

De gemeente Oisterwijk geeft nu zowel in beleid als uitvoering vooral invulling aan het compensatiebeginsel door het bieden van een brede range van voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning. Er is getracht een goede aansluiting met voorliggende voorzieningen te realiseren, de sociale infrastructuur binnen wijken te versterken en klussen en diensten aan huis te organiseren. Andere voorbeelden van op participatie gerichte projecten of activiteiten participatie zijn: het inrichten van een steunpunt vrijwilligerswerk, het wijkproject Buurt aan Z! en het ondersteunen/stimuleren van wijkcentra en wijkraden. Het zwaartepunt ligt echter vooralsnog bij de individuele voorzieningen.

Wel is al de vraag opgeroepen of dit voor de toekomst een begaanbare weg is. In het coalitieakkoord is aangekondigd dat efficiëntie en effectiviteit van de huidige werkwijze en het compensatiebeginsel onderzocht worden. Naar de toekomst tekent zich een benadering van het compensatiebeginsel af die meer inzet op het bevorderen van de sociale infrastructuur. De startnotitie voor de nieuwe beleidsnota gaat uit van:

- Afstemming tussen individuele en collectieve voorzieningen;
- Werk maken van interne en externe verbindingen: ketensamenwerking;
- Effectiever en doelmatiger organiseren: gemeente meer regisseur dan uitvoerder.

Ambities Wmo

De gemeente Oisterwijk ontleent de Wmo-ambities deels aan de wettelijk geformuleerde verantwoordelijkheid voor haar burgers. Wel geeft het daar vervolgens invulling aan op basis van wat Oisterwijk als gemeente wil zijn. De gemeente legt daarbij verbindingen met andere gemeentelijke verantwoordelijkheidsgebieden als de openbare gezondheid en het bredere participatiebeleid (sociale zaken). Per prestatieveld leidt dit tot het benoemen van doelstellingen en daaraan te verbinden activiteiten. Er is geen beoordeling geweest van de mate waarin de uitgangssituatie en een eindsituatie van elkaar verschillen en wat dus de 'participatieopgave' is. Eveneens is niet inzichtelijk welke (tussen)resultaten of effecten men denkt te kunnen bereiken.

De beschikbare middelen blijken in de loop van de tijd met name bepalend te zijn voor de feitelijke activiteiten. De personele capaciteit is een cruciale

factor voor de te ondernemen beleidsinitiatieven, uit te voeren projecten en te genereren prestatiegegevens. De Wmo betekent naast het voortzetten van reguliere activiteiten voor bestaande taken het inregelen van de nieuwe taken (hulp bij het huishouden), aanpassing van regelgeving, aanbesteding, opstellen beleidsnota en onderzoeken klanttevredenheid en benchmarking. De voornaamste begrenzing van de ambities ligt echter in de financiën. Gemeentebreed is sprake van een financiële problematiek en bezuinigingsnoodzaak als gevolg van de recessie en lagere uitkering uit het Gemeentefonds. Wmo-specifiek is de jaarlijkse ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van de Wmo tijdens de periode 2007-2010 bepalend voor de te ondernemen initiatieven. Dit heeft te maken met de binnen Oisterwijk gehanteerde financieringsystematiek. Voor de gehele begroting, dus ook de Wmo, geldt dat kostenontwikkelingen in beginsel binnen het betreffende begrotingsprogramma moeten worden opgevangen. Omdat de uitgaven voor de individuele voorzieningen sterk zijn gestegen, maken deze een steeds groter deel van de totale uitgaven uit. Dit gaat ten koste van andere prestatievelden en te nemen initiatieven. Als gevolg van de brede bezuinigingsnoodzaak en de eigen kostenontwikkeling Wmo zijn hierdoor oorspronkelijke ambities in de loop van de tijd bijgesteld. Activiteiten zijn beëindigd, hebben een lager budget gekregen of zijn geheel niet meer ondernomen. De tabel kernactiviteiten (opgenomen bij onderdeel beleid) geeft hiervan een overzicht.

Analyse

De gemeente Oisterwijk stuurt binnen de Wmo nu vooral op basis van regelgeving, subsidiëring en contractering. Het inzicht ontstaat dat voor de toekomst een andere rol van de gemeente nodig is en meer gebruik wordt gemaakt van netwerksturing. In de voorstellen voor nieuw beleid is de gemeente naast uitvoerder en aanbieder van een 'vangnet' voor als het nodig is, ook regisseur en organisator.

Momenteel richten de sturingsinstrumenten binnen Oisterwijk zich vooral op het eigen gemeentelijk systeem en de voorzieningen (inhoud, prijs, volume). Aangrijpingspunten zijn vooral de regels en financiën. Beheersing vindt plaats via het voorzieningenpakket.

Veranderingen in het Wmo-beleid komen in Oisterwijk door de wetgeving. De eisen die aan de gemeente worden gesteld, vertalen zich naar beleid en uitvoering. Er is onvoldoende zicht op ontwikkelingen in vraag en aanbod (en sturingsmogelijkheden) om daar verandering op te starten. De aandacht richt zich op het stimuleren van het gebruik van voorliggende voorzieningen en het optimaliseren van de toegang tot voorzieningen. Voor de toekomst wordt het ontwikkelen van collectieve voorzieningen als mogelijkheid genoemd. Vernieuwing richt zich in eerste instantie op 'De Kanteling' (loket), waarbij wel is aangegeven dat het zich daar niet toe kan beperken. Ook een andere relatie met en taakvervulling van de welzijnsinstellingen (Welzijn nieuwe stijl) wordt verder onderzocht. Vooralsnog is de gemeente Oisterwijk de organisator van de maatschappelijke participatie van burgers. De gemeente heeft (nog) niet de positie van makelaar tussen burgers onderling en tussen burgers en maatschappelijke organisaties voor het realiseren van maatschappelijke

participatie'. De gemeente heeft veel contacten binnen de Oisterwijkse samenleving en participeert in een groot aantal netwerken met maatschappelijke partners. Deze inzet kan zich er nog meer op richten dat maatschappelijke organisaties uitgaan van de vragen van burgers en problemen in de gemeente en dat zij zich medeverantwoordelijk voelen voor het te bereiken resultaat. Mogelijk kan op Wmo-gebied gebruik worden gemaakt van de 'manier van netwerken' die de gemeente Oisterwijk op het gebied van Economische Zaken (ondernemersplatform) heeft ontwikkeld. Beoogd wordt de rol van uitvoerder te verleggen naar buiten de gemeentelijke organisatie. Momenteel komt de begrenzing van inzet en resultaat vooral voort uit de gemeentelijke (on)mogelijkheden: capaciteit, middelen, informatie.

Samenvattend:

Missie en doelen	Onvoldoende	Matig	Voldoende
a. Invulling Wmo-verantwoordelijkheid, waaronder compensatiebeginsel			☺
Mate van bevorderen maatschappelijke participatie		☹	
b. Rol gemeente: vangnet			☺
Makelaar	☹		
c. Instrumenten gemeente (netwerken, overtuigen, communicatie, verbindingen)	☹		
d. Analyse taakverdeling burger, maatschappelijke organisaties, gemeente		☹	
e. Inschatting uitgangssituatie – beoogde situatie		☹	

Nu ook gaan doen

Vraag: is de Kanteling niet anders dan de kern van de wet?

Antwoord: ja, maar het verschil is dat we het misschien nu ook gaan doen!

Bron: *informatiebijeenkomst Wmo Gemeenteraad d.d. 16 december 2010*

Deelconclusie missie en doelen

De visie van de gemeente Oisterwijk op de invulling van de Wmo-verantwoordelijkheden sluit qua intentie aan bij de Wmo-uitgangspunten.

Er is een begin gemaakt met het inzetten op maatschappelijke participatie door het stimuleren van eigen initiatief of onderlinge hulp en daarmee het benutten van maatschappelijke hulpbronnen.

'Gedragbeïnvloeding' die leidt tot andere verwachtingen bij burgers, maatschappelijke organisaties en contractpartners over de rollen die zij zelf en de gemeente hebben zijn (nog) geen speerpunt.

De ambities blijken nu vooral aan de beschikbare middelen (financieel en personeel) ontleend te zijn. Voor de toekomst lijken ambities meer gebaseerd te gaan worden op een expliciete beoordeling van wat nodig én wat mogelijk is.

De gemeente grijpt in de praktijk nog in belangrijke mate terug op de bij de invoering van de Wmo bestaande rolvulling en instrumenten. De missie en doelen richten zich nu vooral op het realiseren van een breed en toegankelijk aanbod van voorzieningen en in beperkte mate op het versterken van de eigen kracht en ondersteuningsmogelijkheden van burgers en hun omgeving.

3.3. Beleid

Verbinden

We moeten niet het beeld wekken dat Oisterwijk niets aan participatie doet. Integendeel, er is op een aantal zaken goed ingezet (vrijwilligers, mantelzorgers en armoedebeleid). Maar de gemeente staat nu voor een ommekeer. Er moet breder en meer naar de langere termijn gekeken worden dan nu. Preventie zou een grotere rol moeten spelen en vraagt om investeringen en bruggen slaan (verbinden in plaats van scheiden).

Bron: citaat respondent

Bevindingen

Het Wmo beleid van de gemeente Oisterwijk voor de jaren 2008-2011 is neergelegd in de beleidsnota 'Zorgen voor elkaar' uit 2007. Vanuit een centrale visie en kaderstelling en met voorafgaande aandacht voor burgerparticipatie en communicatie, zijn per prestatieveld doelen en activiteiten benoemd. Activeren, ondersteunen en voorkomen zijn de kernwoorden van waaruit de visie is opgebouwd. In 2008 en 2009 zijn interne evaluaties van de beleidsnota verschenen. In 2010 zijn de voorbereidingen gestart voor een nieuwe beleidsnota voor de periode 2012-2015. In de programmabegrotingen 2008, 2009, 2010 en 2011 zijn inhoudelijke en financiële aanpassingen doorgevoerd. Deze zijn deels genoemd in de tabel kernactiviteiten.

Vanaf 2009 is het beleid en de uitvoering van de Wmo grotendeels ondergebracht in het bredere gemeentelijke programma 6: participatie en deels in programma's 3: ruimte en 8: dienstverlening. Over diverse

onderdelen van het Wmo beleid heeft de sinds het najaar 2007 functionerende WMO-raad adviezen uitgebracht.

De gemeente heeft vanaf 2008 onderzoeken naar de klanttevredenheid laten houden en deelgenomen aan de Wmo benchmark. Over het algemeen komen uit het klanttevredenheidsonderzoek goede scores en presteert de gemeente in de benchmark op of boven het gemiddelde. De conclusies in de eigen evaluaties over 2008 en 2009 zijn in hoofdzaak ook positief, in die zin dat veel van de in de beleidsnota voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd. Vanuit het financiële perspectief zijn er in de afgelopen jaren wel mutaties doorgevoerd (zie nakomende tabel activiteiten), maar is het gelukt om dat grosso modo binnen de beschikbare budgetten te doen. Wel dienen zich op dit punt toenemende zorgen aan.

Analyse

Met de Wmo-nota 'Zorgen voor elkaar' heeft de gemeente Oisterwijk vanuit een duidelijke algemene visie op een systematische wijze op alle prestatievelden invulling gegeven aan de complexe en veelomvattende opdracht van de wetgever. Net als elders is dat gedaan vanuit een betrekkelijke onzekerheid (wat staat ons te wachten) en met prioriteit voor het absoluut noodzakelijke. Daarbij is voorrang gegeven aan het opstellen van de beleidsnota, de verordening individuele voorzieningen, de inkoop van voorzieningen en het vormgeven van de uitvoeringsorganisatie (het loket). Naast een aantal nieuwe taken/activiteiten zijn ook activiteiten benoemd die de gemeente voorheen ook al verrichtte: bijvoorbeeld de voorzieningen in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en het welzijnsbeleid.

Bovendien heeft de gemeente het beleid rond de Wmo niet geïsoleerd uitgevoerd maar gaandeweg nadrukkelijker en hechter in verband willen brengen met andere 'grote' beleidsthema's: participatie (ook op de arbeidsmarkt), onderwijs (brede scholen) en gebiedsgericht werken (het accent op de wijkontwikkeling). Dit is in de verschillende beleidsnota's (Wmo, ouderenzorg, participatie) en het coalitieakkoord 2010-2014 tot uitdrukking gebracht. In de uitvoering is deze samenhang nog niet volledig doorgevoerd. Zo is het cliëntvolgsysteem aanmerkelijk later dan beoogd ingevoerd en is de afstemming op de werkvloer tussen Wmo consulenten en de overige bedrijfsonderdelen van de gemeente beperkt.

In onderstaande tabel is per prestatieveld in de tweede kolom een aantal aansprekende geheel of grotendeels gerealiseerde activiteiten opgenomen. In de derde kolom staan activiteiten die door bezuinigingen, andere prioritering of het laten vervallen van te hoog geraamde stelposten niet of beperkt zijn uitgevoerd.

Tabel: overzicht activiteiten (niet limitatief).

Prestatieveld	Geheel of grotendeels gerealiseerde activiteiten	Niet of beperkt gerealiseerde activiteiten
Algemeen	Uitbouw brede scholen Samenhang via programma-begroting met werk en inkomen	Vervallen communicatiebudget €20.000 Korting subsidies professionele organisaties met 3,5% (Incidenteel) overschot €350.000 uit 2008 naar algemene middelen
Prestatieveld 1 Leefbaarheid en sociale samenhang in kernen, wijken en buurten.	Project Buurt aan Z! Ondersteunen en realiseren wijkcentra Benaming wijkcoördinatoren	Stoppen websites "Kijk op je wijk" Omzetten Woonzorgservice in de wijk naar Klus & dienst Bezuinigen opbouwwerk €23.000
Prestatieveld 2 Het ondersteunen van jeugd en hun ouders	Inrichten Centrum voor Jeugd en Gezin	Bezuinigen €30.000 op zorgcoördinatie door neerwaarts bijstellen ambitie; Bezuinigen €25.000 op speelbeleid Bezuinigen €10.000 door bijstellen ambitie preventief jeugdbeleid Bezuinigen €50.000 op Centrum voor Jeugd en gezin door bijstellen ambitie
Prestatieveld 3 Informatie, advies en cliënt-ondersteuning	Spreekuur op locatie Huisbezoek Sociale kaart Klantvolgsysteem	Signaleringsstelsel pas 2010 operationeel beperkt inzicht in doelgroepen
Prestatieveld 4 Mantelzorg en vrijwilligerswerk	Mantelzorgoverleg Ketenzorg dementie Project Klus&dienst Steunpunt vrijwilligerswerk	Bezuinigen op mantelzorg-vouchers €1.000 Geen initiatief voor beursvloer €17.000 Laten vervallen overschot vrijwilligerswerk €19.000 Vervallen rijksbijdrage maatschappelijke stages door onderbesteding €32.000-€48.000 Stoppen subsidie koepel vrijwilligers €6.200
Prestatieveld 5 Participatie van	Nota zilveren kracht Toegankelijkheidsscan	Bezuinigen €5.000 door beperking stimuleringsregeling

mensen met een beperking	Inzet van werkenden met een beperking in de gemeentelijke organisatie (schoonmaken, catering)	participatie Bezuinigingen van €1.000 op netwerkvorming Bezuiniging van €1.000 op het kwartiermakersfestival Bezuiniging van €2.000 op seniorenvoorlichting; Ombuiging €25.000 op ouderenadviseur Ombuiging €2.000 stichting Mimax
Prestatieveld 6 Individuele voorzieningen		Verhoging raming opbrengst eigen bijdragen €75.000
Prestatieveld 7, 8, 9 Maatschappelijke opvang, verslavingszorg en OGGz		Korting projecten gezondheidsbeleid €5.000

De beleidsontwikkeling is bij aanvang weliswaar in samenspraak met belanghebbenden in de omgeving tot stand gekomen maar vooral gebaseerd op initiatieven vanuit de gemeentelijke organisatie. In de praktijk zijn voortschrijdend inzicht, actuele ontwikkelingen en knelpunten bepalend voor de beleidsinitiatieven. De jaarlijkse evaluaties en het financieel kader geven de voornaamste aanleiding.

Prestatievelden

Op prestatievelden waar de wettelijke opdracht het meest concreet is (informatie en advies, individuele voorzieningen), is ook het beleid concreter. Op andere prestatievelden, waar onder meer samenwerking op regionale schaal met gemeenten een rol speelt (prestatieveld 2, 7, 8 en 9) zijn de doelen minder concreet geformuleerd en is de uitvoering later ter hand genomen.

De activiteiten op prestatieveld 1: leefbaarheid sluiten aan en hebben sterke samenhang bij de beleidsprioriteiten van de opeenvolgende colleges rond wijk- en gebiedsgericht werken en de rol de brede school. Vanuit het perspectief van de doelgroepen van de Wmo komen ouderen in Oisterwijk beter aan hun trekken dan jongeren. De beleidskeuzes die in Oisterwijk zijn gemaakt, worden beperkt onderbouwd met kwantitatieve informatie over doelgroepen, demografische gegevens, zorgconsumptie, etc.

In het beleid valt op dat hoegenaamd geen aandacht wordt besteed aan de positie van het lokale bedrijfsleven. Dat kan onder meer in het kader van het Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen een belangrijke rol spelen (maatschappelijke stages, beursvloer, klusdagen, sponsoring). Datzelfde geldt voor de positie van het lokale verenigingen en kerken.

Zij spelen net als buurten en wijken een belangrijke rol bij het bevorderen van sociale cohesie.

Maatschappelijke participatie

Net als andere gemeenten zal Oisterwijk de komende jaren voor complexe keuzes worden gesteld in het beleid en de uitvoering van de Wmo. Een relatief sterk vergrijzende bevolking zal meer ondersteuning behoeven in zelfredzaamheid en participatie. Het aantal en de complexiteit van de problematiek rond andere doelgroepen, waaronder jongeren in zogenaamde multiprobleemgezinnen, zal eveneens stijgen. Bij ongewijzigd beleid dreigt de gemeente in een spagaat te komen van een stijgende en complexer wordende vraag, ook als gevolg van verdergaande decentralisatie van rijkstaken, en afnemende financiële middelen. In de aanpassingen die vanaf het begrotingsjaar 2009 ten opzichte van de Wmo beleidsnota zijn doorgevoerd, wordt deze ontwikkeling al zichtbaar. De vraag stijgt en het gemeentelijk budget daalt. Tot en met 2010 zijn de problemen die hieruit voortvloeien met beperkte middelen bestreden: huiselijk gezegd werd de lucht uit de begroting gehaald waardoor fundamentele keuzes achterwege konden blijven.

Naar de toekomst toe kan dat niet worden volgehouden. De gemeente onderkent dat en heeft nadrukkelijk gekozen in de ondersteuning van participatie en zelfredzaamheid aan te haken bij landelijke ontwikkelingen zoals het project De Kanteling en welzijn nieuwe stijl. In breder verband blijkt uit het recente coalitieakkoord dat de gemeente met voortzetting en uitbouw van gebiedsgericht werken, brede scholen en een breed participatiebeleid de sociale cohesie in Oisterwijk wil versterken. Dat is nodig, want de hierboven beschreven spagaat dwingt tot een herdefiniëring van verantwoordelijkheden van burgers en hun gemeente. Maatschappelijke organisaties die zich daar tussen bewegen, spelen daarbij een onmisbare rol.

Vanuit dit perspectief bezien valt op dat veel van de ombuigingen die in 2009 en 2010 zijn doorgevoerd juist neerslaan op activiteiten die – mede - gericht zijn op het stimuleren van de sociale cohesie. Hoe begrijpelijk dit ook is, gelet op de sterk oplopende uitgaven voor prestatieveld 6 en in het bijzonder de huishoudelijke hulp, toch moet niet uit het oog worden verloren dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan het feit dat de Wmo vanuit het perspectief op maatschappelijke participatie dwingt tot een integrale afweging. In die afweging kunnen de relatief pijnloze ombuigingen die zijn gerealiseerd op langere termijn contraproductief blijken.

Samenvattend:

Beleid	Onvoldoende	Matig	Voldoende
1. Maatschappelijke participatie bewust uitgangspunt voor geheel beleid		☺	
2. Lange termijn perspectief, meerjarige cycli, inzicht tussenresultaten	☹		
3. Agendering en prioritering op basis van te bereiken effecten	☹		
4. Concreet, doelstellingen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgerelateerd)		☺	

Deelconclusie beleid

De beleidsnota 'Zorgen voor elkaar' geeft in beginsel een samenhangend beleidskader voor alle Wmo-activiteiten binnen de gemeente Oisterwijk en beoogt daarmee meer te zijn dan alleen een opsomming van doelen en activiteiten per prestatievelid.

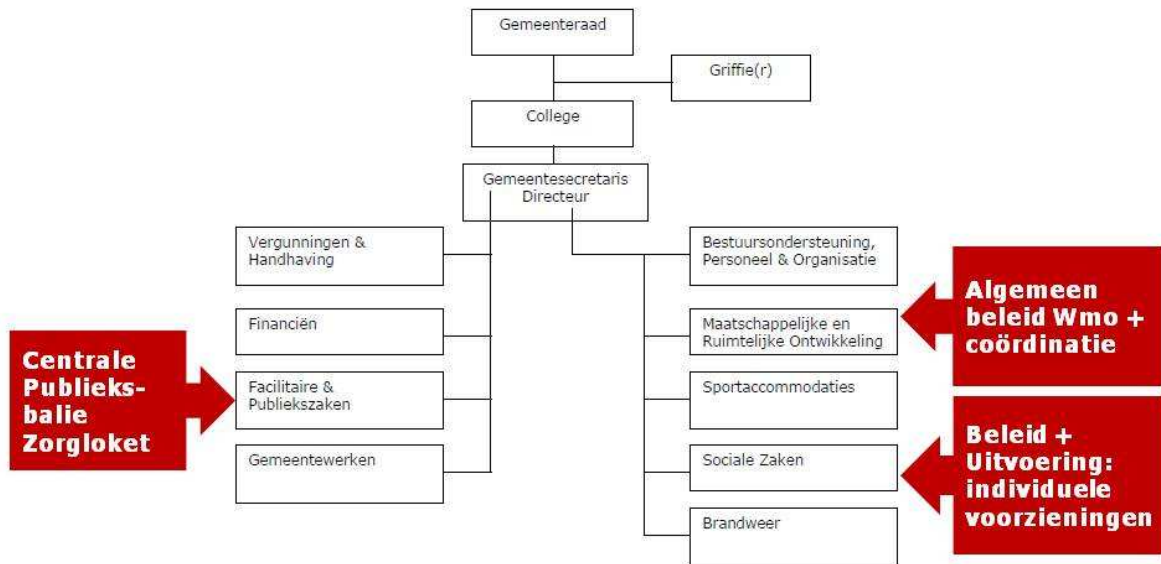
De beleidsmatige invulling van de Wmo pretendeert meer interne samenhang en externe afstemming dan in de praktijk het geval is. Onderdelen van de Wmo krijgen relatief los van elkaar invulling. Wel zijn er indicaties om de Wmo in de toekomst meer systematisch, gemeentebreed en met externe partners en burgers invulling te geven. Maar nog steeds lijkt het lastig ook het toekomstig beleid meerjarig af te leiden van te bereiken effecten en de uitvoering daarop te sturen. De gemeente kan daardoor in een spagaat komen: enerzijds stijgende vraag en anderzijds daarbij achterblijvende financiële middelen.

3.4. Organisatie

Bevindingen

De Wmo-activiteiten zijn binnen de gemeentelijke organisatie op verschillende plaatsen aangehaakt. Het Zorgloket (front-office) is ondergebracht bij de Centrale Publieksbalie die deel uitmaakt van de afdeling Publiekszaken. Mensen kunnen hier terecht met Wmo-vragen. Zij krijgen informatie, advies en verdere ondersteuning. Zij worden desgewenst doorverwezen naar andere externe organisaties (welzijn, cliëntondersteuning) of aanvragen worden intern in behandeling genomen door de Wmo-consulenten die deel uitmaken van het team sociale zaken (back-office). Daar wordt zo nodig ook integraal gekeken

naar ondersteuningsbehoeften op het gebied van bijvoorbeeld (bijzondere) bijstand en schuldhulpverlening. Het beleid voor de individuele voorzieningen (prestatieveld 6) wordt vanuit de afdeling sociale zaken geformuleerd. Het beleid voor de overige prestatievelden Wmo, de algemene coördinatie en uitvoering (subsidiebeleid) zijn ondergebracht bij de afdeling Ruimtelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling RMO).



Het leggen van verbindingen is in de beleidsnota zowel een interne als externe opdracht. Voor de organisatie betekent het Oisterwijkse Wmo-beleid van de afgelopen jaren meer onderlinge samenwerking, het goed op elkaar aan laten sluiten van de interne schakels en het verbeteren van de dienstverlening per voorziening.

In de praktijk is de inzet vooral gericht geweest op het invoeren van de nieuwe taken en het uitwerken van op zichzelf staande beleidsonderwerpen. Er is wel afstemming en samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen die bij de Wmo zijn betrokken. Dit richt zich vooralsnog sterk op de eigen primaire processen en vrijwel niet op het totale Wmo-resultaat: van maatschappelijke participatie door stimuleren eigen kracht, onderlinge ondersteuning en daarmee een zo beperkt mogelijk beroep op individuele voorzieningen. Zo worden beleid en uitvoering rondom de individuele voorzieningen steeds meer op elkaar afgestemd. Maar er lijkt nog geen sturing plaats te vinden op het gehele proces van vraag > aanvraag > beoordeling > levering. Een benadering van de eigen inzet vanuit dit perspectief leidt tot meer integraliteit, creativiteit en maatwerk. Bijvoorbeeld een koppeling van gegevens over het huidige gebruik van individuele voorzieningen en de toekomstige demografie kan op wijkniveau tot gericht beleid leiden. De deskundigheden binnen de organisatie en ontwikkeling daarvan liggen nu bij de eigen werkprocessen. Aansturing vanuit het management is vooral gericht op een goede uitvoering van de

werkzaamheden. In beperkte mate zijn daarbij voor de eigen inzet prestatienormen beschikbaar (inzicht bestaat onder meer in de mate van klanttevredenheid en er zijn algemene normen voor de dienstverlening aan de burger).

Binnen Oisterwijk wordt beleidsmatig geprobeerd problemen of een beroep op gespecialiseerde voorzieningen te voorkomen door het aanbieden van een specifiek preventief aanbod: zoals de klusdienst. In de praktijk blijkt vooral de signalering (huisbezoek zilveren kracht) en de indicatiestelling een preventieve rol te hebben. Voor de toekomst wordt een grotere rol aan preventie toegekend. Dit moet zich verder ontwikkelen binnen het traject voor de nieuwe beleidsnota. Interventies (activiteiten, diensten, producten) richten zich binnen Oisterwijk met name op problemen bij de al bekende groepen burgers. Er is een start gemaakt met het actief opsporen van potentiële risico's/doelgroepen of het tijdig aanpassen van omgeving en omstandigheden om daarmee probleemsituaties te voorkomen. Oisterwijk was een van de twee pilotgemeenten waarin is onderzocht hoe de stedelijke methodiek bemoeizorg in de regio midden Brabant uitgerold kan worden, en loopt daarmee voorop in de regio. Binnen het Wmo-beleid zijn wijken en buurten nu en in de toekomst een belangrijk aangrijpingspunt voor het vergroten van betrokkenheid van mensen en het bevorderen van maatschappelijke participatie. In de praktijk lijkt dit minder voorspoedig van de grond te komen. Voor de instellingen en andere betrokkenen is de wijk momenteel vooral een schaal waarop de ondersteuning georganiseerd kan worden.

Analyse

Op bestuurlijk niveau wordt de verbindende bestuurdersrol krachtig ingezet om actieve participatie van de Oisterwijkse burgerij te stimuleren. Op ambtelijk niveau zijn er ook talrijke netwerken die instrumenteel kunnen zijn aan het beoogde doel. Tegelijkertijd is in het onderzoek niet gebleken dat bij het stimuleren van en deelnemen in deze netwerken heldere keuzes zijn gemaakt over de rol, de partners, de bijdrage (input) en het gewenste resultaat (zowel in termen van output als van outcome).

Loket (frontoffice) en backoffice hebben een grote inhoudelijke deskundigheid, een grote bekendheid met de lokale sociale kaart en langdurige ervaring in hun werk.

Er is een bewustwording en deels zelf ontwikkelde invulling van een andere verhouding tussen gemeente en vrager. Vooruitlopend op de beleidsmatig aangekondigde veranderingen in het licht van 'De Kanteling' probeert men in de praktijk hier geleidelijk invulling aan te geven. De medewerkers van loket (front-office) en backoffice krijgen hiervoor verdere scholing en instructie.

Dit is (nog) niet ondersteund met andere instrumenten. Denk aan communicatie met burgers en maatschappelijke organisaties over de wederzijdse verwachtingen en wat dat betekent voor de gemeentelijke ondersteuning. Denk daarnaast aan een contractering van instellingen

en leveranciers op activiteiten die de eigen kracht van burgers bevorderen en de onderlinge verbanden en ondersteuning ondersteunen. Daarmee is het Zorgloket (front- en backoffice) nu vooral een loket voor informatie en advies en geen participatie-instrument (stimuleren eigen regie en zelfmanagement).

Samenvattend:

Organisatie	Onvoldoende	Matig	Voldoende
a. Prestaties afzonderlijke onderdelen afgeleid van totaal resultaat			
Ketenbenadering	☹		
Integraliteit, creativiteit, maatwerk		☺	
Werkprocessen en verantwoordelijkheden duidelijk		☺	
Management stuurt op participatie-effecten	☹		
Periodieke toetsing, terugkoppeling en bijsturing		☺	
b. Wmo-loket (front- en backoffice) ontwikkelt zich tot participatie-instrument			
Implementatie De Kanteling			☺
Loket (front- en backoffice) stimuleert zelfredzaamheid en eigen kracht	☹		
Loket (front- en backoffice) ingebed in gehele Wmo-keten	☹		
c. Contractpartners, maatschappelijke organisaties			
Gemeente benut expertise, ervaringen en kennis		☺	
Gemeente stimuleert netwerken		☺	
Gedifferentieerde contractering en inkoop, medeverantwoordelijkheid	☹		

Deelconclusie organisatie

De organisatorische invulling van de Wmo blijft in de praktijk achter bij de beleidsmatige uitgangspunten en is vooral intern gericht. De gemeente Oisterwijk maakt nog op klassieke wijze gebruik van de beschikbare sturingsinstrumenten (regelgeving, toegang en contractering zijn vooral gericht op het verstrekken van voorzieningen). Op onderdelen zijn veranderingen voorgenomen, maar die maken nog geen deel uit van een samenhangende en consistente organisatorische invulling vanuit het perspectief op maatschappelijke participatie.

3.5. Informatie

Riskmanagement

Er zijn intern en extern veel gegevens beschikbaar, maar die worden nu niet benut. Het ontbreekt aan capaciteit. De gemeente is nu vooral reactief. Maar een meer proactieve benadering in de vorm van 'riskmanagement' zou mogelijk moeten zijn.

Bron: citaat respondent

Bevindingen

De beschikbaarheid en het gebruik van informatie voor uitvoering, management en beleid komen aan de orde aan de hand van de onderwerpen:

- Managementinformatie
- Klantvolgsysteem
- Indicatoren

Managementinformatie

Onderstaande tabel inventariseert de beschikbaarheid en het gebruik van managementinformatie binnen de gemeentelijke organisatie. De beoordeling van de beschikbaarheid en het gebruik van managementinformatie verschilt naar de Wmo-prestatievelen. Grofweg is onderscheid te maken tussen de individuele voorzieningen (I) en de overige voorzieningen (A = Wmo algemeen). Op enkele punten is de informatievoorziening voor de overige voorzieningen voldoende. Voor een substantieel deel is de managementinformatievoorziening, voor zowel de individuele als de overige voorzieningen, matig tot onvoldoende.

Managementinformatie en sturing	Onvoldoende	Matig	Voldoende
a. Bestaat duidelijkheid waarover en met welke frequentie Wmo-breed gerapporteerd moet worden en aan wie (ambtelijk/bestuurlijk)?		I	A
b. Idem specifiek per prestatieveld?		I	A
c. Wordt hiernaar gehandeld?		I	A
d. Leveren de in gebruik zijnde (geautomatiseerde/gedigitaliseerde) systemen de gewenste en juiste managementinformatie op?	A,I		
e. Is de informatie die het management en het bestuur ontvangt betrouwbaar, relevant, begrijpelijk, eenduidig, tijdig en vergelijkbaar?			A,I
f. Wordt managementinformatie geanalyseerd en besproken?	I	A	
g. Leidt analyse van de informatie tot vervolgacties? Worden deze gecommuniceerd naar betrokkenen?	I	A	
h. Is er, op één centraal punt, inzicht in de samenhang tussen de diverse managementrapportages?	A,I		

I = individuele voorzieningen, A = Wmo algemeen (m.u.v. I)

De rekenkamercommissie ziet een zekere discrepantie tussen het belang dat de diverse voorzieningen hebben en de mate waarin de informatievoorziening op orde is. De individuele voorzieningen kennen een grote inzet van mensen en financiële middelen. Toch wordt onvoldoende gebruik gemaakt van managementinformatie en mogelijkheden daarmee te sturen. De informatievoorziening voor de overige voorzieningen scoort beter. Weliswaar is de ontwikkeling van volume en uitgaven van de overige voorzieningen beter voorspelbaar en te beheersen dan die van de individuele voorzieningen, maar juist daarom is het van belang de informatievoorziening en sturingsmogelijkheden optimaal te benutten.

Klantvolgsysteem

Het ontbreekt momenteel in Oisterwijk aan een goed managementinformatiesysteem dat actueel inzicht geeft in aantallen bezoekers van het loket, aard en inhoud van de vragen, omvang doelgroepen, etc. Wel is een klantvolgsysteem in ontwikkeling dat in deze managementinformatie moet voorzien. In het backoffice is wel structureel managementinformatie beschikbaar over aanvragen (ontvangen, in behandeling, afgehandeld). Deze informatie, aangevuld met aantallen toegewezen voorzieningen en kostenbeslag worden

regelmatig in interne managementrapportages en bestuursdocumenten aan de Gemeenteraad gepresenteerd.
De beschikbare informatie wordt vooralsnog niet benut om in combinatie met demografische ontwikkelingen, structureel prognoses op te stellen van te verwachten ontwikkelingen in ondersteuningsbehoeften en kostenbeslag.

Indicatoren

In 2009 is de zogeheten 'Duurzaamheidsbalans Oosterwijk 2009' opgesteld. Deze gaf op een aantal gebieden waaronder sociale participatie en woonomgeving, aan de hand van een aantal indicatoren aan hoe het gesteld was met de 'duurzaamheid' van de gemeente. Deze geven ook een beeld hoe het gesteld is met de maatschappelijke participatie in Oosterwijk.

De zilveren kracht verzilveren

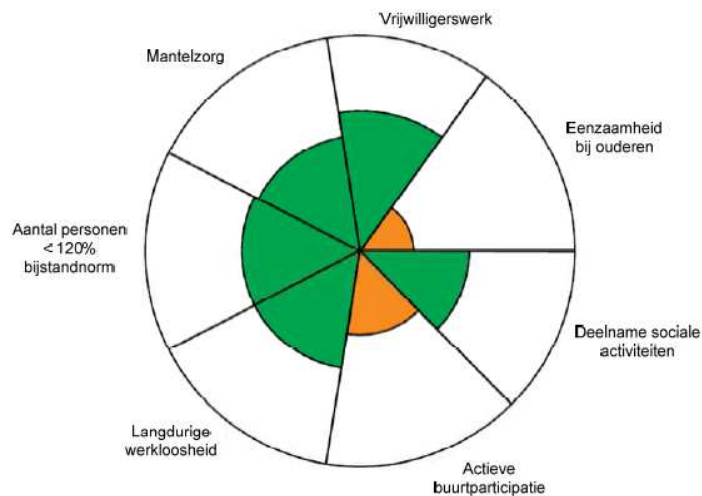
De gemeente Oosterwijk vergrijsst, maar is dat een probleem? De gemeente Oosterwijk behoort tot de meest vergrijzende gemeenten van Nederland. Dat betekent dat er een steeds grotere groep kwetsbare ouderen is die aandacht behoeft, waar het gaat om vereenzaming, ziekten als dementie, en het steeds grotere beroep dat gedaan wordt op mantelzorgers. Maar er is ook een steeds groter aantal vitale ouderen, die een schat aan kennis en ervaring vertegenwoordigen. Dit wordt ook wel de 'zilveren kracht' genoemd, en de vraag is hoe we deze zilveren kracht verzilveren voor de Oosterwijkse samenleving. Tegelijk willen we als gemeente, vanuit het streven naar een evenwichtige bevolkingssamenstelling van een vitale gemeente, ook graag aantrekkelijk zijn voor jongeren en jonge gezinnen. Vergrijzing is een lange termijn trend. Vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling en denken in termen van balans, is het van belang in te spelen op deze trend en in toekomstscenario's strategische keuzes te maken op het gebied van onder andere woningbouw, voorzieningenniveau, onderwijs en economie.



Bron: Duurzaamheidsbalans Oosterwijk 2009

Buurten over leefbaarheid

De Duurzaamheidsbalans 2009 meet 'leefbaarheid' in termen van woonomgeving, veiligheid en maatschappelijke deelname. Uit de resultaten blijkt dat burgers ontevreden zijn over het beheer en onderhoud van hun directe woonomgeving, zich vaak onveilig voelen en dat het moeilijk is burgers actief bij hun buurt te betrekken. Verwacht wordt dat de gemeente problemen voor hen oplost. De bereidheid zelf of met buurtbewoners dagelijkse problemen op te pakken is gering. Om de leefbaarheid in buurten op lange termijn te versterken is nodig dat burgers meer verantwoordelijkheid nemen, zelfredzaam worden, en de taakverdeling tussen overheid en burger opnieuw vorm krijgt. Leefbaarheid is een thema dat gemakkelijk verzandt in allerlei overlegstructuren. Vaak gaat het echter om heel concrete zaken in de directe woonomgeving, zoals zwerfvuil, onkruid, geluidsoverlast. We willen het gesprek met de buurtbewoners van de gemeente Oisterwijk dan ook aangaan vanuit heel concrete vragen als: Hoe houden we de straat samen schoon? Of: Mag de gemeente aan buurtbewoners vragen om samen met de gemeente plantsoenen te onderhouden?



Bron: Duurzaamheidsbalans Oisterwijk 2009

De intentie was om deze methodiek te benutten voor het formuleren en realiseren van beleidsambities, daarbij te stellen prioriteiten en te maken keuzen. Zover is het niet gekomen.

Wel werd binnen de begrotingssystematiek tot en met 2010 gewerkt met indicatoren. Vanuit een lange termijn doelstelling werden indicatoren, startwaarde en streefwaarde genoemd. Met de vereenvoudiging van de begrotingsopzet voor de begroting 2011 is deze indeling los gelaten. Daarmee wordt hoe basaal en beperkt ook – op dit moment geen relatie meer gelegd tussen te bereiken maatschappelijke effecten en daarvoor in te zetten middelen. Dit bevordert niet de meetbaarheid van beleid. Het meten van de resultaten van beleid is wel één van de thema's bij de voorbereiding van de nieuwe beleidsnota Wmo.

Analyse

De informatievoorziening binnen en over de Wmo is een kwetsbaar punt binnen Oisterwijk. Beschikbaarheid van managementinformatie en daarop gebaseerde sturing kunnen beter. Beleidsinformatie is gefragmenteerd en deels gedateerd. Wel zijn er initiatieven die meer inzicht kunnen bieden:

- Wijk schetsen gemeente Oisterwijk 2007
Naast een eerste inventarisatie van 'leefbaarheid' binnen Oisterwijk op wijkniveau, staan daarin ook aanbevelingen om de wijk schetsen aan te vullen, onder andere met eigen gegevens van het Zorgloket en ervaringen en opvattingen van burgers zelf;
- Duurzaamheidsbalans 2009: deze is gebaseerd op gegevens uit andere informatiebronnen zoals het Leefbaarheidsonderzoek (2007), Gezondheidsmonitor/Ouderenmonitor GGD (2004), Staat van de Gemeente (2006/2008). Deze onderliggende rapportages worden periodiek herzien. Zo heeft de GGD Hart voor Brabant eind 2010 de Gezondheidsmonitor 2009 gepubliceerd;
- Onderzoek Leefbaarheid en Veiligheid, gemeente Oisterwijk 2007;
- Nota welzijnsbeleid ouderen 2009: deze bevat veel kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over de bestaande en toekomstige situatie;
- Onderzoek MEE behoeften vrije tijd 2010.

Er zijn vrijwel geen prognoses waarmee de vanuit de visie gemaakte beleidskeuzes ook kwantitatief kunnen worden onderbouwd, dan wel prognoses die een beeld kunnen geven van het toekomstig gebruik en de kosten van de gemeentelijke voorzieningen. Ingrijpen op basis van de wel beschikbare informatie is nu vooral reactief.

Samenvattend:

Informatie	Onvoldoende	Matig	Voldoende
a. Adequaat informatiesysteem			
Integrale en actuele informatie		☹️	
Indicatoren input, throughput, output, outcome		☹️	
b. Met informatie kan gemeente voorzien			
Analyse trends en ontwikkelingen		☹️	
Huidige en toekomstige situatie maatschappelijke participatie		☹️	
Prognoses, scenario's, voorspellen implicaties	☹️		
c. Met informatie kan gemeente actuele stand volgen			
Interne en externe prestaties		☹️	
Inkomsten/uitgaven, ramingen/realisaties		☹️	
Bijsturen uitvoering, bijstellen beleid		☹️	
d. Met informatie kan gemeente verantwoorden		☹️	

Cultuuromslag

Voor het onderkennen van (mogelijke) problemen en het aandragen van oplossingen moet veel breder gekeken worden dan nu. Zowel binnen de gemeentelijke organisatie als bij de betrokken organisaties kan veel integraler gewerkt worden. Bijvoorbeeld: de mensen van de groenvoorziening die in de wijken de plantsoenen en perken verzorgen, hebben een goed zicht op welke overlast daar is of welke klachten bewoners hebben. Deze kennis kun je koppelen met die van andere professionals over bijvoorbeeld eenzaamheid in de thuissituatie. Dit vergt wel een cultuuromslag bij gemeente en maatschappelijke partners.

Bron: citaat respondent

Deelconclusie informatie

De huidige informatievoorziening binnen Oisterwijk is onvoldoende om toekomstig beleid op te kunnen baseren. In beperkte mate wordt gebruik gemaakt van bijvoorbeeld prognoses voor het inschatten van toekomstige ontwikkelingen. Er is wel veel informatie beschikbaar: intern en extern. Deze kan meer structureel en samenhangend benut worden om een goed beeld te hebben van de Oisterwijkse uitgangssituatie op het gebied van maatschappelijke participatie. Dit vraagt niet zozeer om het grootschalig verzamelen van nieuwe informatie, maar eerder het slimmer organiseren van de bestaande informatie en het koppelen daarvan aan beleidsdoelen.

3.6. Financiën**Zijspiegels**

De huidige begroting is niet vernieuwend: 'Routine drives out planning'. Er wordt niet vanuit visie gekozen, maar vanuit financiële motieven: 'Het College staat met de rug naar de toekomst. Hooguit kijkt men via de zijspiegels'.

Bron: citaat respondent

Bevindingen

De gemeentelijke begroting bestaat uit een aantal programma's. De Wmo-activiteiten maken voornamelijk deel uit van programma 6: participatie. Daarin zitten verder andere participatietaken zoals die rondom werk en inkomen. Een beperkt deel van de Wmo-prestaties worden vanuit andere programma's bekostigd: programma 3, Ruimte (wijken) en programma 8, Dienstverlening (loket). Verder zijn uitvoeringskosten onderdeel van de totale gemeentelijke begroting. De huidige gemeentelijke Wmo-begroting beslaat ruim € 4,6 mln. aan lasten (hierop kunnen de eigen bijdragen als opbrengst in mindering worden gebracht). Dat is ruim 10% van de totale gemeentelijke begroting en 30% van het programma Participatie.

Afhankelijk van hoe ruim de Wmo-definitie wordt gemaakt, kunnen ook delen van ruimte, educatie en recreatie tot het Wmo-bereik worden gerekend. Het financieel beslag wordt daarmee nog groter.

Begrotingsprogramma's Oisterwijk	Lasten 2011	
	Absoluut	%
1. Volksvertegenwoordiging en bestuur	€ 1.944.000	4,3
2. Veiligheid en openbare orde	€ 3.349.000	7,3
3. Ruimte	€ 11.728.000	25,7
4. Educatie	€ 3.288.000	7,2
5. Recreatie	€ 7.779.000	17,1
6. Participatie	€ 15.417.000	33,8
7. Bedrijvigheid	€ 310.000	0,7
8. Dienstverlening	€ 1.698.000	3,7
9. Financiering	€ 95.000	0,2
	€ 45.608.000	

Bij aanvang van de Wmo bestond nog onduidelijkheid over het totale Wmo-budget. Dit had te maken met onzekerheid over de omvang van het budget voor de nieuwe taken (zowel de te ontvangen inkomsten als de ontwikkeling van de uitgaven). Verder was niet inzichtelijk gemaakt hoe groot het (voormalige) Welzijnsdeel was.

Naarmate in de loop van de jaren meer ervaring met de Wmo is opgedaan, en de gegevensverzameling daarop is afgestemd, is een meer betrouwbare begroting opgesteld. Complicatie daarbij is wel de begrotingssystematiek binnen Oisterwijk. Doordat de Wmo deel uitmaakt van programma's waarin ook andere activiteiten zijn opgenomen, is een integrale begroting voor alleen de Wmo-uitgaven lastig af te leiden.

Daar komt bij dat de documenten van de planning & control-cyclus vaak de hoofdlijnen en mutaties weergeven. Niettemin geeft de navolgende tabel een integraal overzicht van de Wmo-uitgaven.

Wmo-begroting	Lasten 2010	
	absoluut	%
Prestatieveld 1: Sociale samenhang en leefbaarheid	€ 255.110	5,5
Prestatieveld 2: Preventieve ondersteuning jeugd	€ 500.073	10,8
Prestatieveld 3: Informatie, advies, cliëntondersteuning*	€ 39.000	0,8
Prestatieveld 4: Mantelzorgers en vrijwilligers	€ 203.807	4,4
Prestatieveld 5: Deelname maatschappelijk verkeer en zelfstandig functioneren	€ 219.975	4,7
Prestatieveld 6: Individuele voorzieningen	€ 3.365.604	72,4
Prestatieveld 7, 8 en 9: Maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid	€ 68.200	1,5
	€ 4.651.768	

* exclusief uitvoeringskosten die onderdeel zijn van andere programma's (personeel, loket).

** overzicht gebaseerd op interne cijfers gemeente Oisterwijk.

Doelmatige inzet middelen

Onderstaande tabel inventariseert de mate waarin de inzet van financiële middelen en medewerkers wordt gemeten en hoe dit is georganiseerd.

Doelmatigheid Wmo	Onvoldoende	Matig	Voldoende
Budgetbeheer			
1. Zijn normen vastgelegd op basis waarvan de doelmatigheid van de inzet van financiële middelen, medewerkers, etc. in het Wmo-proces wordt gemeten?	A		I
2. Bestaat duidelijkheid over de wijze waarop vorm en inhoud wordt gegeven aan het systeem van budgetbeheer Wmo?			A, I
3. Is voor alle prestatievelen organisatiebreed duidelijk hoeveel personele capaciteit etc. er belast is met Wmo-taken, zowel voor beleid als uitvoering?		A	I
4. Vindt voor alle Wmo-producten registratie plaats van de bestede tijd?			A, I
Financiële weergave			
5. Bestaat actueel inzicht in de (voortgang) van de Wmo-budgetten en de daadwerkelijke uitgaven:			A, I
6. Voor de respectievelijke jaren in de periode 2007-heden (2010)?			A, I
7. Te onderscheiden in interne en externe kosten?			A, I
8. Zowel Wmo-breed als per prestatievel (zo nodig gedifferentieerd naar subvoorzieningen)?			A, I
Prognose-Realisatie			
9. Bestaat binnen de organisatie inzicht in toekomstige ontwikkelingen en hun financiële repercussies (Inkomsten – uitgaven; Demografie, prijsontwikkelingen, etc.; Ambities – beschikbare en benodigde middelen)?	A, I		
10. Wordt gestuurd op verschillen tussen planning en realisatie (bijvoorbeeld met scenario's, financiële instrumenten)?	A		I

I = individuele voorzieningen, A = Wmo algemeen (m.u.v. I)

Binnen Oisterwijk is voldoende duidelijk welke inzet van mensen en financiële middelen met de Wmo is gemoeid en hoe deze zich jaarlijks ontwikkelt. In mindere mate zijn normen beschikbaar waarmee de doelmatigheid van die inzet kan worden bepaald. Er is onvoldoende zicht

en sturing op toekomstige ontwikkelingen en daarmee verbonden financiële implicaties.

Analyse

De Wmo-begroting was tot en met 2009 gekoppeld aan de Wmo-uitkering die Oisterwijk van het Rijk ontving (hulp bij het huishouden). Over- en onderschrijdingen moesten binnen de Wmo-begroting worden opgevangen. Deze koppeling is met ingang van 2010 vervallen. De Wmo-begroting wordt nu, net zoals de andere begrotingsonderdelen, gebaseerd op beleidsambities. De Gemeenteraad maakt de integrale afweging bij de behandeling van de totale gemeentelijke begroting. De algemene begrotingsregels blijken voor de Wmo al eerder consequenties te hebben. In de periode 2007-2008 zijn de destijds geormerkte Wmo middelen deels onder voorbehoud van een verdere uitwerking ingeschat en aan projecten gekoppeld. De kostenontwikkeling van de individuele voorzieningen binnen de Wmo-begroting en de algemene gemeentelijke bezuinigingsnoodzaak hebben geleid tot het bijstellen van de beleidsambities en de beschikbare financiële middelen. Deels is dit gedaan door 'de lucht uit de begroting te halen': geen potjes meer te creëren of in stand te houden voor activiteiten die niet of niet volledig worden gerealiseerd. Daarnaast is vanwege 'het open-eind karakter' van de individuele voorzieningen (prestatieveld 6) de begroting voor de andere prestatievelden neerwaarts bijgesteld.

De handhaving van de financiële instrumenten en de regels voor het bewaken van de begrotingsdiscipline staan mogelijk op gespannen voet met het bereiken van inhoudelijke Wmo-doelstellingen, zoals het ontwikkelen van op samenhang en preventie gerichte activiteiten. Het is voor de Gemeenteraad van belang deze mogelijke spanning tussen financiële en inhoudelijke kaderstelling goed in beeld te hebben.

Samenvattend:

Financiën	Onvoldoende	Matig	Voldoende
a. Integraal overzicht Wmo-financiën		☹️	
Financiële kaders faciliteren inhoudelijke samenhang	☹️		
b. Goede inschatting financiële implicaties		☹️	
c. Periodieke inventarisatie kosten, realisaties, risico's	☹️		

De rekenkamercommissie stelt vast dat de meer operationele kant van de financiën voldoende is gewaarborgd (zie de tabel 'Doelmatigheid Wmo'), maar het ontbreekt aan een meer op samenhang, integraliteit en de toekomst gerichte financiële systematiek.

Deelconclusie financiën

De invulling van de Wmo-financiën is in belangrijke mate 'historisch' en op diensten/producten gericht. Er zijn beperkte tot geen financiële prognoses. Budgetbewaking gebeurt met name door heroverweging en verschuiving binnen bestaande programma's, waarbij eerder sprake is van keuzen op financiële gronden dan inhoudelijke afwegingen. Anders dan een 'toegangsbewaking' door indicatiestelling is er vrijwel (nog) geen beheersing door beïnvloeding van de vraag en het aanbod (gedrag). De financiële voornemens voor de toekomst komen uit de gemeentebrede kerntakendiscussie en de nieuwe beleidsnota Wmo.

3.7. Eindconclusie beleid en uitvoering 2007-2010

Het onderzoek leidt de rekenkamercommissie tot de conclusie dat de gemeente Oisterwijk in ieder geval heeft gedaan wat noodzakelijk was. Er zijn initiatieven genomen, contracten gesloten en er is ondersteuning geboden aan burgers die dat nodig hebben.

De rekenkamercommissie stelt vast dat de doelmatigheid daarvan niet altijd optimaal is geweest. Deels is dit te wijten aan onzekerheden over beschikbare middelen, tussentijdse wijzigingen en de te verwachten vraag ofwel het beroep dat op de gemeente wordt gedaan; deels komt dat doordat niet voldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om de ontwikkeling van vraag, aanbod, inkomsten en uitgaven te 'volgen, voorzien, en verantwoorden'.

De uitvoering en organisatie van Wmo-activiteiten blijven achter bij de beleidsintenties. Dit neemt niet weg dat de gemeente Oisterwijk in de periode 2007-2010 invulling gegeven heeft aan de wettelijke verantwoordelijkheden en de compensatieplicht. Het beleid is doeltreffend geweest in die zin dat maatschappelijke participatie is gerealiseerd en dat gestelde doelen voor die beleidsperiode zijn behaald. Bij de doeltreffendheid van dit beleid voor de langere termijn zet de rekenkamercommissie vraagtekens, met name vanuit de vraag of dit maatschappelijke participatie in voldoende mate bevordert.

In termen van de vragen of Oisterwijk (de goede) dingen (goed) doet:

1. 'Dingen doet';

De gemeente Oisterwijk is er in geslaagd onder tijdsdruk en met onvolledige informatie per 1 januari 2007 tot invoering van de Wmo te komen. De gemeente Oisterwijk voldoet aan de formele voorwaarden van de Wmo en doet daarmee 'de dingen die de gemeente moet doen'. Werkendeweg is daar in de periode 2007-2010 verder invulling aan gegeven.

De gemeente heeft dit gedaan zonder een duidelijke probleemanalyse. Het ontbrak aan een goed beeld van de

uitgangssituatie en hoe deze zich verhoudt tot de toekomstige situatie op het gebied van maatschappelijke participatie, en wat nodig is om die te bereiken.

2. De dingen 'goed' doet;

In de periode 2007-2010 is vooral ingezet op een optimaal aanbod van voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning. Gelet op de onderzoeksbevindingen, het oordeel van de Wmo-raad en externe stakeholders, de interne evaluaties van de gemeente en de resultaten van benchmark en klanttevredenheidsonderzoek kan op hoofdlijnen worden geconcludeerd dat de gemeente het voorgenomen beleid in belangrijke mate heeft uitgevoerd en dat 'goed' heeft gedaan.

Het is echter lastig voor de gemeente aan te geven in welke mate dit voldoende is om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken. De informatievoorziening is hiervoor niet toereikend.

3. De 'goede' dingen doet;

De beleidsnota 2008-2011 'Zorgen voor elkaar' heeft wel noties van het door de rekenkamercommissie geschetste perspectief op maatschappelijke participatie (eigen kracht, onderlinge verbanden, versterken sociale infrastructuur). Deze krijgen echter nog geen consistent vervolg in het beleid en de in te zetten instrumenten. De gemeente Oisterwijk geeft vooralsnog op 'klassieke' wijze invulling aan de Wmo. De focus ligt op de individuele voorzieningen, de regelgeving en contractering. De gemeente Oisterwijk voldoet in praktische zin aan de compensatieplicht van de Wmo: burgers met beperkingen in de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie kunnen meedoen. Beleid en uitvoering grijpen nog te weinig aan bij het versterken van de eigen kracht en zelfredzaamheid van burgers, hun omgeving en maatschappelijke organisaties.

4. De 'goede' dingen 'goed' doet.

In de huidige activiteiten liggen op onderdelen aanknopingspunten die een goede voedingsbodem bieden voor het verder bevorderen van 'maatschappelijke participatie' in Oisterwijk: implementeren De Kanteling, stimuleren initiatieven op wijkniveau, ondersteunen informele zorg, opsporen potentiële risico's/doelgroepen. Dit vraagt wel om een samenhangende en consistente invulling van beleid, uitvoering en organisatie.

In de volgende hoofdstukken kijkt de rekenkamercommissie vanuit het analysekader samen met anderen vooruit naar de toekomstige mogelijkheden van de Wmo in Oisterwijk.

4. Vizeer op de toekomst

In het voorgaande hoofdstuk heeft de rekenkamercommissie het Wmo-beleid en de uitvoering daarvan in de periode 2007-2010 beoordeeld op doelmatigheid, doeltreffendheid en de mate waarin beleid en uitvoering maatschappelijke participatie bevorderen.

Naast dit terugkijken, heeft de rekenkamercommissie de blik vooruit gericht. De rekenkamercommissie vond het van wezenlijk belang dit samen met relevante betrokkenen te doen. Dit hoofdstuk geeft de uitkomsten van een viertal bijeenkomsten over de toekomstige mogelijkheden van maatschappelijke participatie in Oisterwijk.

4.1. Werkbijeenkomsten

In december 2010 en januari 2011 zijn werkbijeenkomsten geweest voor de volgende groeperingen:

- Vertegenwoordigers van burgers, zoals buurt- en wijkraden, Wmo-raad en cliëntenraden;
- Maatschappelijke partners: vrijwilligersorganisaties, welzijnsorganisaties en zorgaanbieders, GGZ en GGD;
- Gemeenteraad en Commissie Inwonerszaken;
- Wethouders en ambtenaren.
-

Aan de vier bijeenkomsten hebben in totaal 59 personen deelgenomen. Daarnaast waren bij verschillende bijeenkomsten leden van de Gemeenteraad/Commissie Inwonerszaken en ambtenaren/wethouder als toehoorder aanwezig. Een overzicht van de deelnemers per bijeenkomst is in de bijlagen opgenomen.

De werkbijeenkomsten waren opgezet vanuit de volgende vraagstelling:

- Hoe staat het er voor met maatschappelijke participatie in Oisterwijk?
- Welke hulpbronnen van mensen zelf, hun omgeving, de civil society en gemeente zijn er?
- Wie kan bijdragen aan de maatschappelijke participatie en wat is nodig?
- Wat kan de gemeente wel doen als het gaat om het stimuleren van de maatschappelijke participatie? Wat moet de gemeente vooral niet doen?

De bijeenkomsten kenden een vergelijkbare opzet maar zijn toegespitst op voor de betreffende groepering relevante onderwerpen. De discussie tijdens de bijeenkomsten is deels gevoerd aan de hand van een aantal globaal gegeven scenario's. Een toelichting op deze als gedachte-experiment bedoelde uitwerking is in de bijlagen opgenomen.

4.2. Uitkomsten

De bijeenkomsten hebben belangrijke noties opgeleverd voor het inschatten van de Wmo-mogelijkheden in Oisterwijk. Onderstaand zijn de ervaringen, signalen en opvattingen van de deelnemers op een aantal thema's gegroepeerd.

Uitgangssituatie en toekomstplaatje

- Er bestaan wel beelden van hoe het staat met de maatschappelijke participatie in Oisterwijk. Maar het ontbreekt aan een echte onderbouwing daarvan;
- De algemene indruk bij veel deelnemers is dat het steeds beter gaat met de participatie van burgers in Oisterwijk;
 - Mensen kijken in toenemende mate naar elkaar om;
 - Er zijn de laatste jaren goede initiatieven genomen door burgers, organisaties en gemeente.Of dat voldoende is om de toekomstige ontwikkelingen het hoofd te bieden is moeilijk aan te geven;
- Deelnemers pleiten voor het in kaart brengen van de huidige situatie, te verwachten ontwikkelingen en wat dat betekent voor de gemeente Oisterwijk. Op basis van een dergelijke 'diagnose' kunnen vervolgens scenario's opgesteld worden waarmee keuzemogelijkheden en hun consequenties in beeld komen.
- Voor het beoordelen van de verschillende scenario's of opties is een toetsingskader nodig dat de inhoudelijke criteria en uitgangspunten geeft waarmee keuzemogelijkheden vergeleken kunnen worden op hun uitkomsten voor bijvoorbeeld het behalen van beoogde effecten, bepaalde doelgroepen of financiën;
- Houdt bij de diagnose, te maken keuzen en verdere uitwerking in beleid en uitvoering rekening met verschillen, zoals die tussen doelgroepen en wijken;
 - Doelgroepen: ouderen vormen terecht een prominente groep binnen de Wmo. Er zijn echter ook andere groepen, zoals kinderen of mensen met verstandelijke beperkingen, die minder omvangrijk en/of minder zichtbaar zijn. Dit betekent ook dat in beleid en uitvoering (zoals aanvraagprocedures) maatwerk en een individuele benadering voorop staan;
 - Wijken: de wijken en buurten in Oisterwijk verschillen op een aantal wezenlijke punten. Naast bevolkingssamenstelling en aanwezige voorzieningen gaat het ook om zaken als sociale cohesie, de steun die men elkaar geeft en het beroep dat men op gemeentelijke voorzieningen doet;

- Wat kan geleerd worden van situaties waarin mensen zelf of onderling hun ondersteuning hebben geregeld. Zijn die oplossingen ook voor andere mensen een optie? Wat is daarvoor nodig?

Beschikbare hulpbronnen maatschappij

- Het is moeilijk een inschatting te geven van de beschikbare en potentiële ondersteuningscapaciteit van mensen zelf, mantelzorgers, de verdere directe omgeving en vrijwilligers;
- Wel wordt om voorzichtigheid gevraagd bij het verder belasten van de bestaande hulpbronnen. Zeker veel mantelzorgers maar ook een groot deel van de bestaande vrijwilligers leveren al een grote bijdrage. Een intensivering van het huidige beleid om deze mensen te ondersteunen en te waarderen, kan er voor zorgen dat zij dat kunnen blijven doen;
- Verder wordt aangegeven dat het beroep dat op vrijwilligers wordt gedaan niet verplichtend mag worden (ervaren). Tevens moet een balans worden gevonden tussen meer vrijwilligers krijgen en het kritisch beoordelen of alle personen voldoen aan het vrijwilligersprofiel (met kenmerken als vaardigheden, houding, motivatie) en dus vrijwilliger kunnen zijn;
- Mogelijk is door uitwisseling en samenwerking van de verschillende betrokkenen als vrijwilligersorganisaties en onderwijsinstellingen een betere match van vraag en aanbod van vrijwilligers te bereiken;
- Meer is te verwachten van het aanboren van het onbenutte potentieel aan maatschappelijke ondersteuning. Dit zijn de mensen en organisaties die momenteel geen bijdrage leveren, maar dat wel kunnen. Voor het onbenut blijven van deze capaciteit is een aantal factoren genoemd:
 - Onbekendheid: mensen zijn niet op de hoogte van de mogelijkheden om zich vrijwillig in te zetten of kennen de vraag aan ondersteuning niet;
 - Vrijblijvendheid: mensen kunnen zich afzijdig houden of zijn minder bereid zich voor een ander in te zetten. Dit wordt anders indien een beroep op hen minder anoniem is, maar persoonlijk en concreet;
 - Vraagverlegenheid: voor veel mensen is het moeilijker om hulp te vragen en te accepteren, dan het te geven. Hen de mogelijkheid bieden daar iets tegenover te stellen, bijvoorbeeld een ruilmiddel, een tegenprestatie of een vergoeding, kan deze drempel verlagen;
- In wisselende mate wordt aan het bedrijfsleven een grotere rol toegekend op het gebied van maatschappelijke participatie in Oisterwijk. Genoemde mogelijkheden om hen meer te betrekken zijn:

- Ambassadeurs: vraag aansprekende personen binnen de Oisterwijkse bevolking, zoals captains of industry, als ambassadeur op te treden binnen het bedrijfsleven;
- Netwerken: benut de gemeentelijke netwerken met ondernemers zoals die bijvoorbeeld bestaan op economisch gebied om hen betrokken te maken bij maatschappelijke participatie. Trek lessen uit de ervaringen die met ondernemers zijn opgedaan om vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid op te trekken.

Verwachtingen: appèl

- Bij maatschappelijke participatie gaat het ook om waarden, cultuur en verwachtingen van burgers;
- De toekomstige Wmo vraagt van burgers:
 - om oplossingen te zoeken in de eigen omgeving;
 - zorgzamer te zijn, meer om zich heen kijken en zo nodig hulp te bieden;
- Dit heeft consequenties voor de verwachtingen die mensen hebben van zichzelf, elkaar en de gemeente;
- De gemeente kan een appèl op burgers doen om actief deel te nemen als ontvanger en als gever van maatschappelijke ondersteuning. Stimuleren en motiveren verdienen de voorkeur boven dwang en drang.

Vrijwilligersorganisaties en professionele organisaties

- De samenwerking van vrijwillige en professionele organisaties is verbeterd. Men staat meer open voor elkaar en elkaars manier van werken;
- Deze positieve ontwikkeling kan doorgezet worden door het:
 - verbreden van netwerken tussen professionele en vrijwillige organisaties;
 - informatie- en kennisuitwisseling over de verschillende organisaties en hun activiteiten;
 - het ontwikkelen van een overzicht van alle beschikbare (vrijwillige, professionele) diensten en voorzieningen waar de burger gebruik van kan maken (sociale kaart).

Anders kijken en werken van professionele organisaties

- Professionele organisaties moeten op een andere manier gaan kijken en werken:
 - kijken: van productgericht naar wat nodig is;
 - werken: in wijkteams. Nu zijn ze nog teveel afzonderlijk en regionaal/gemeentelijk actief;

- Daarvoor zouden zij ook de ruimte moeten hebben. Nu zijn zij mede door de financier(ing) aanbod- en productiegericht;
- In wijkteams zouden de organisaties samen met vrijwilligersorganisaties een gezamenlijke taak moeten ontwikkelen, kennis van elkaar hebben en kennis delen;
- Vanuit wat nodig is zouden zij flexibel in moeten (kunnen) spelen op de problemen en met oplossingen komen.

Preventie

- Preventie is een belangrijk element voor het bereiken van de Wmo-doelstellingen ofwel meer participatie:
 - activiteiten binnen het Wmo-terrein: met Buurt aan Z! ontstaat wijkbetrokkenheid, leren mensen elkaar kennen en zijn ze eerder bereid elkaar te helpen als het nodig is;
 - activiteiten op aanpalende terreinen: het voorkomen van uitval op school leidt tot minder rottigheid en overlast en betere mogelijkheden om mee te doen in de maatschappij.

Meebewegen waar nodig

- Het initiatief voor civil society ligt bij burgers zelf. Het is belangrijk dat daar waar civil society is, deze niet door ingrijpen van de gemeente teniet wordt gedaan;
- De gemeente moet niet alles zelf doen, maar wel stimuleren dat wat nodig is ook gebeurt. Door het signaleren van behoeften en stimuleren van inzet van anderen kan de gemeente als vliegwiel fungeren;
- Afhankelijk van de mate waarin dit zelforganiserend vermogen van burgers, wijken en organisaties tot de benodigde resultaten leidt, kan gemeentelijke ondersteuning geboden worden of kan het gemeentelijk vangnet in werking treden. De gemeente beweegt mee waar het nodig is!

4.3. Conclusie bijeenkomsten

De bijeenkomsten met vertegenwoordigers van burgers, maatschappelijke organisaties, Gemeenteraad, ambtenaren en wethouders zijn waardevol geweest voor de rekenkamercommissie. Op basis van de bijeenkomsten is een beter inzicht ontstaan in de huidige en toekomstige Oisterwijkse situatie op het gebied van maatschappelijke participatie. De deelnemers hebben beelden gegeven van de mate waarin burgers meedoen in Oisterwijk, de bereidheid en mogelijkheden om elkaar te helpen en de behoefte om daarbij een beroep op de gemeente te doen. Deze beelden zijn divers en incompleet.

De bijeenkomsten hebben duidelijke uitgangspunten voor toekomstig Wmo-beleid opgeleverd: wees voorzichtig met het extra belasten van bestaande mantelzorgers en vrijwilligers; zoek juist bij de onbenutte capaciteit naar nieuwe ondersteuningsmogelijkheden; zorg voor een betere samenwerking tussen vrijwilligersorganisaties en professionele organisaties (onderling); zet als gemeente (nog) meer in op preventie door versterking van de eigen kracht van burgers en hun omgeving; geef eigen initiatieven de ruimte en stem daar de gemeentelijke inzet op af.

Naast deze inhoudelijke meerwaarde hebben de bijeenkomsten in de waarneming van de rekenkamercommissie ook een bijdrage geleverd aan het proces om tot toekomstig Wmo-beleid in Oisterwijk te komen. Deelnemers aan de bijeenkomsten waarderen de onderlinge uitwisseling van kennis en inzichten als positief en zien hierin een belangrijke (eerste) stap om interactief invulling te geven aan maatschappelijke participatie in Oisterwijk.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk komt de rekenkamercommissie tot conclusies en aanbevelingen. De conclusies bevatten de antwoorden op de onderzoeksvragen. De aanbevelingen betreffen de voorbereiding van het toekomstig Wmo-beleid in Oisterwijk.

5.1. Beantwoording onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd.

Centrale onderzoeksvraag

“Hoe kan de Gemeenteraad het Wmo-beleid in de toekomst vorm geven zodat alle mensen mee kunnen doen in de Oisterwijkse samenleving en de uitvoering betaalbaar blijft?”

Van deze centrale onderzoeksvraag is een vijftal deelvragen afgeleid. De antwoorden op de deelvragen leiden samen tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. De Gemeenteraad zet inhoudelijk en procesmatig de agenda voor het toekomstig Wmo-beleid. De rekenkamercommissie reikt daarvoor een aantal aangrijpingspunten aan. De Gemeenteraad kan deze benutten bij de:

- inhoudelijke kaderstelling voor het visiedocument Wmo en de daaropvolgende uitvoeringsplannen;
- de financiële kaderstelling, onder meer als onderdeel van de reguliere begrotingscyclus;
- het monitoren en zo nodig bijsturen van beleid en uitvoering in de komende beleidsperiode 2012-2015.

Deelvraag 1

Uitgangspunt van dit onderzoek is dat preventie, goede vraagverheldering en versterking van de eigen kracht en die van het sociaal netwerk met collectieve voorzieningen de civil society stimuleren en de uitvoering van de Wmo betaalbaar houden. Hoe kunnen deze begrippen geoperationaliseerd worden? Welke mogelijkheden zijn er voor Wmo-beleid dat daaraan voldoet?

De rekenkamercommissie heeft in dit onderzoek een inhoudelijk kader voor maatschappelijke participatie geformuleerd. Het resultaat is een normenkader dat invulling geeft aan de wettelijke opdracht van de Wmo

en de opdracht die de gemeente zichzelf in de beleidsnota 'Zorgen voor elkaar' heeft gegeven.

Bij de Wmo staat meedoen of participatie voorop. Eerste en hoofdverantwoordelijke hiervoor is de burger zelf. Daar waar participatie op eigen kracht tekort schiet, ligt een beroep op de omgeving voor de hand. Uiteindelijk heeft de gemeente een vangnetfunctie om het tekort aan participatiemogelijkheden te compenseren. In laatste instantie door het verstrekken of vergoeden van individuele voorzieningen.

Deze invulling van maatschappelijke participatie houdt een gedragsverandering in voor burgers, maatschappelijke organisaties, professionals en alle gemeentelijke betrokkenen (College, ambtenaren, Gemeenteraad).

Het vergt een andere inzet van de klassieke gemeentelijke instrumenten van regelgeving (Verordening, toegang) en financiering (contracten instellingen), en een grotere rol voor netwerksturing (overtuiging en communicatie). De gemeente geeft samen met burgers en organisaties ruimte aan eigen initiatieven en daarmee oplossingen die anders niet mogelijk waren.

Vervolgens is hieruit een normenkader voor beleid en uitvoering van Wmo-beleid afgeleid. Dit is onderverdeeld naar de onderwerpen:

1. Missie en doelen
2. Beleid
3. Organisatie
4. Informatie
5. Financiën

Het consequent toepassen van dit normenkader binnen de gemeente Oisterwijk leidt in de optiek van de rekenkamercommissie tot beleid en uitvoering met meer mogelijkheden om de inhoudelijke Wmo-doelen te realiseren en dit betaalbaar te houden.

De term 'betaalbaar' sluit aan bij de algemene redenering dat naarmate burgers meer op eigen kracht en samen kunnen doen, zij daardoor minder (snel) een beroep op de gemeente doen voor met name individuele voorzieningen. Dit leidt dan naar verwachting ook tot minder uitgaven. Het onderzoek richt zich niet op het verkrijgen van een absoluut bedrag of kostenniveau. Dit is onder meer afhankelijk van demografische ontwikkelingen en inkomsten. Wel geven de in de bijlage geschetste scenario's een indicatie. Wat uiteindelijk betaalbaar is, is een politieke keuze.

Deelvraag 2

In hoeverre zijn het huidige Wmo-beleid en de uitvoering daarvan doelmatig? In hoeverre draagt de uitvoering van het huidige Wmo-beleid bij aan het realiseren van die maatschappelijke doelen?

Het onderzoek leidt de rekenkamercommissie tot de conclusie dat de gemeente Oisterwijk in ieder geval heeft gedaan wat noodzakelijk was. De doelmatigheid daarvan is niet altijd optimaal geweest. Deels is dit te wijten aan onzekerheden over beschikbare middelen, tussentijdse wijzigingen en de te verwachten vraag ofwel het beroep dat op de gemeente wordt gedaan. Deels komt dat doordat niet voldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om de ontwikkeling van vraag, aanbod, inkomsten en uitgaven te 'volgen, voorzien, en verantwoorden'. De gemeente Oisterwijk heeft in de periode 2007-2010 invulling gegeven aan de wettelijke verantwoordelijkheden en de compensatieplicht. Het beleid is doeltreffend geweest in die zin dat de individuele ondersteuning is georganiseerd. Kijkend naar de volle breedte van de Wmo kan echter worden geconstateerd dat hier de doelstellingen onvoldoende zijn gerealiseerd.

Deelvraag 3

Welke wijzigingen in het beleid zijn mogelijk om die maatschappelijke doelen te realiseren?

Het ontbreekt in Oisterwijk niet aan visie en ambitie op het gebied van maatschappelijke participatie. De intenties sluiten aan bij de Wmo-uitgangspunten. Er is een begin gemaakt met het inzetten op maatschappelijke participatie door het stimuleren van eigen initiatief of onderlinge hulp en daarmee het benutten van maatschappelijke hulpbronnen. Het beleid kan meer expliciet inzetten op 'gedragsbeïnvloeding'. Het is vervolgens van belang dit consequent in praktijk brengen en door te vertalen naar de organisatie, informatievoorziening en financiën. De voorgenomen 'Kanteling' van de Wmo beperkt zich niet alleen tot het loket (front- en backoffice), maar moet over de volle breedte binnen Oisterwijk doorgevoerd worden. Dit vraagt intern en extern om het leggen van verbindingen tussen burgers, organisaties, afdelingen en beleidsterreinen, tussen inhoudelijke kaderstelling en financiën en tussen activiteiten en beleidsdoelen.

Deelvraag 4

Wat wordt hierbij van wie verwacht? Hoe is de rolverdeling?

Bij de invulling van maatschappelijke participatie binnen Oisterwijk past een andere rolverdeling tussen burgers, maatschappelijke organisaties en gemeente.

Meedoen of maatschappelijk participeren is allereerst een zaak van de burgers zelf: individueel en gezamenlijk in gezinsverband, wijken en verenigingen. Er is ruimte voor eigen initiatieven en oplossingen. De gemeente stimuleert dit en stemt de eigen inzet daarop af. Gemeente en maatschappelijke organisaties richten zich in eerste instantie op het

versterken van de eigen kracht van burgers en hun omgeving. Pas als dit niet toereikend is, biedt de gemeente een vangnet van collectieve en individuele voorzieningen.

Deze rolvulling vergt andere verwachtingen van betrokkenen van elkaar. Van de burger wordt verwacht dat deze zelf verantwoordelijkheid en initiatief neemt voor zichzelf en voor de medeburgers. Met vragen, behoeften of problemen richten burgers en organisaties zich niet direct tot de gemeente. Pas als eigen oplossingen niet toereikend zijn, komt de gemeente in beeld. Deze stelt zich terughoudend op als het gaat om het ingrijpen in initiatieven en het bieden van maatschappelijke ondersteuning. De gemeente versterkt het eigen oplossingsvermogen van burgers en organisaties door het wegnemen van belemmeringen en creëren van randvoorwaarden voor maatschappelijke participatie. Bij deze andere verhoudingen past een goede communicatie tussen alle betrokkenen en het in gezamenlijkheid ontwikkelen van antwoorden op maatschappelijke vragen.

Deelvraag 5

Welke aanbevelingen vloeien hier uit voort voor de Gemeenteraad?

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamercommissie tot het formuleren van de volgende aanbevelingen. Deze richten zich op zowel het College als de Gemeenteraad.

De rekenkamercommissie kiest met deze aanbevelingen voor het in de schijnwerper zetten van een aantal thema's. Mogelijk dat deze rapportage en het daarin geschetste analysekader op maatschappelijke participatie ook voor andere onderwerpen een inspiratiebron is.

5.2. Focus op eigen kracht en initiatief van burgers en organisaties

Aanbeveling voor: Gemeenteraad en College

Ga primair uit van de eigen mogelijkheden van burgers om maatschappelijk te participeren en belemmeringen die zij daarbij ondervinden weg te nemen. Geef ruimte aan initiatieven en oplossingen van mensen zelf. Sluit met de gemeentelijke inspanningen aan op eigen initiatieven binnen de lokale gemeenschap. Richt de gemeentelijke inzet op het versterken van eigen kracht van mensen en hun omgeving. Maak hiermee de individuele voorzieningen het sluitstuk van de gemeentelijke compensatieplicht.

5.3. Maak wijkfoto's maatschappelijke participatie

Aanbeveling voor: College

Meebewegen op wat nodig is, kan als er een goed beeld is van de situatie binnen de gemeente. Breng op wijkniveau in beeld hoe het er voor staat met de maatschappelijke participatie. Mogelijke items zijn: welke behoeften en wensen hebben wijkbewoners; welke mogelijkheden en voorzieningen zijn er; wat doen burgers en in de wijk actieve organisaties zelf; welke gemeentelijke voorzieningen zijn er; wat zijn knelpunten, goedlopende projecten en verbeteruggesties?

Begin met de wijkschetsen die eerder van Oisterwijk zijn gemaakt. Vul deze aan met de inbreng van wijkbewoners en benut signalen en kennis van 'wijkwerkers' (vrijwilligers, welzijns- en zorgmedewerkers, groenvoorziening, woningbouw, politie).

Leg een verbinding met de managementinformatie die binnen de eigen organisatie beschikbaar is, zoals die op basis van de (aan)vragen bij het Zorgloket (front- en backoffice). Stel op basis van deze gegevens 'wijk- en klantprofielen' op waarmee naast het verkrijgen van een goed inzicht in de bestaande situatie ook naar toekomstige ontwikkelingen gekeken kan worden. Dit kan ook worden gebruikt voor mogelijke toekomstscenario's of beleidsvarianten. Dit ondersteunt keuzen door een beter inzicht in aantallen, omvang ondersteuningsbehoeften, kosten, mogelijke keuzen en de urgentie tot ingrijpen. Een goed beeld van Oisterwijk op (middel)langere termijn helpt ook de tussentijdse stappen (per beleidsperiode) te bepalen en daar doelstellingen, inspanningen en middelen aan te verbinden.

5.4. Gebruik het normenkader uit dit onderzoek als leidraad voor het nieuwe WMO beleidsplan

Aanbeveling voor: Gemeenteraad

Voor het maken van keuzen

Het normenkader is richtinggevend voor de verdere uitwerking van het WMO beleid. Belangrijke elementen hieruit zijn:

- a. inhoudelijke uitgangspunten, zoals:
 - De burger is primair en meer dan in het verleden zelf verantwoordelijk voor zijn participatie aan de samenleving; de gemeente is duidelijk over zijn eigen kerntaken;
 - Al het beleid is gericht op het activeren van mensen: om zelf te participeren, maar ook om anderen daarbij te ondersteunen (sociale cohesie);
 - Preventie van vraag naar voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning richt zich op het stimuleren van eigen oplossingen, de wederzijdse verwachtingen van burgers en gemeente, het

- wegnemen van belemmeringen en het creëren van randvoorwaarden voor maatschappelijke participatie;
- Bij het compenseren van een gebrek aan zelfredzaamheid of participatiemogelijkheden gaan algemene voorzieningen voor individuele voorzieningen;
 - Er is aandacht voor het aanbod van maatschappelijke ondersteuning door burgers onderling en in het bijzonder de niet-benutte capaciteit;
- b. Evenwichtige benadering doelgroepen, zoals ouderen, jeugdigen, mensen met beperkingen en multiprobleemgezinnen;
- c. Afbakening speelveld: hoe breed of hoe smal definieert de gemeente Oisterwijk het domein maatschappelijke participatie? Is de beleidsmatige invulling in overeenstemming met de financiële kaderstelling (programma-indeling en begrotingssystematiek);
- d. Processtappen: op welke onderdelen van de beleidscyclus heeft de Gemeenteraad een inbreng:
- a. Inhoudelijke kaderstelling (beleidsplan, uitvoeringsdocumenten);
 - b. Financiële kaderstelling (begrotingscyclus);
 - c. Monitoring en verantwoording voortgang en resultaten (in termen van beleidseffecten).

Voor het borgen van de duale verhoudingen

Het is de bedoeling in 2011 in Oisterwijk een visie op de Wmo vast te stellen met een bijbehorend financieel kader. Daarna worden, op basis van dit plan op hoofdlijnen, afzonderlijke uitvoeringsplannen vastgesteld. De rekenkamercommissie acht het voor de Gemeenteraad van belang vooraf aan te geven op welke wijze deze ook bij het vaststellen van de uitvoeringsplannen inhoudelijk betrokken wenst te zijn. Dit hangt af van de beoordeling of de kaderstellende rol van de Gemeenteraad met het visiedocument afdoende is ingevuld. Dit kan onder meer door het afleiden van indicatoren uit het te ontwikkelen toetsingskader Wmo waaraan de uitvoeringsplannen moeten voldoen en waarop tijdens de beleidsperiode terugkoppeling is naar de Gemeenteraad.

5.5. Bouw het Zorgloket uit tot Participatieloket

Aanbeveling voor: College

Het Zorgloket (front- en backoffice) wordt breed gewaardeerd en vervult een spilfunctie binnen de gemeente. Het vormt de vraagbaak voor burgers, verwijst naar beschikbare diensten en voorzieningen en sorteert voor naar aanvragen van voorzieningen. Het is het voorgenomen scharnierpunt voor de Kanteling van de Wmo: burgers meer bevragen op de oplossingsmogelijkheden van henzelf en hun omgeving.

De rekenkamercommissie is van mening dat het Zorgloket zich verder kan ontwikkelen tot echt Participatieloket als:

- De Kanteling niet pas begint bij het loket (front- en backoffice) en het gesprek dat daar met de burger plaats vindt. Het loket is onderdeel van een bredere keten. Het is van belang dat ook de schakels voor en na het loket op de Kanteling gericht zijn:
 - Voor: naarmate de verwachtingen van burgers meer in overeenstemming zijn met De Kanteling zoeken mensen bij voorbaat meer naar oplossingen bij zichzelf of hun omgeving of zijn zij beter in staat aan te geven wat nodig is om dat mogelijk te maken. Dit vraagt een bredere en eerdere communicatie met burgers en samenleving;
 - Na: als loket en beschikbare voorzieningen zich inzetten op het versterken van de zelfredzaamheid en eigen kracht van burgers en hun omgeving neemt de kans toe dat andere oplossingen dan de gemeentelijke voorzieningen toereikend zijn om de burger te laten participeren;
- De ervaringen benut worden die binnen de gemeente Oisterwijk op het gebied van Werk & Inkomen zijn opgedaan met de 'participatiemakelaar', die oplossingsgericht werkt en flexibel schakelt afhankelijk van de persoonlijke situatie.

5.6. Investeer verder in mantelzorgers en vrijwilligers

Aanbeveling voor: Gemeenteraad en College

Bouw het bestaande beleid ter ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers uit. Verminder draaglast en versterk draagkracht van mantelzorgers. Waardeer hen en geef vrijwilligerswerk status. Onderzoek mogelijkheden om vraagverlegenheid te verminderen, bijvoorbeeld door het verstrekken van een cheque of voucher voor informele ondersteuning.

Boor onbenut potentieel van maatschappelijke ondersteuning aan. Kies voor een persoonlijke benadering. Zoek ambassadeurs die per wijk of buurt oplossingen zoeken en als aanjager aan de slag gaan ('kettingbriefformule': zoek 5 nieuwe vrijwilligers). Ga collegebreed na welke mogelijkheden er zijn om bedrijfsleven, onderwijsinstellingen en andere maatschappelijke organisaties binnen de gemeentegrenzen te mobiliseren.

5.7. Ontwikkel contractering nieuwe stijl

Aanbeveling voor: College

Richt de inzet van welzijns- en zorgorganisaties op het versterken van de eigen kracht van burgers, buurten en wijken. Geef het subsidiebeleid

en inkoopbeleid zodanig vorm dat contractpartners niet aanbodgericht, maar vraag- en wijkgericht samenwerken en dat verbindingen tussen organisaties voor informele zorg (onderling) en professionele zorg (onderling) tot stand komen.

Geef meer sturing aan externe partners. Meer sturing betekent niet meer doen. Het betekent wel dat subsidieontvangers en contractpartners via contractmanagement duidelijker worden aangestuurd op output en outcome. Dat geldt ook voor netwerken waarin de gemeente participeert. Wat is hun doel, wanneer zijn ze succesvol en wat is de bijdrage van de gemeente daaraan?

5.8. Organiseer verbindingen binnen het gemeentelijk domein

Aanbeveling voor: College

Beleidsmatig gaat de gemeente Oisterwijk uit van een integrale benadering van burgers en thema's. Het consequent en consistent doorvertalen daarvan naar alle domeinen, disciplines en organisatiedelen blijft daarbij achter. Deze zijn nu vooral gericht op het optimaliseren van de eigen taak.

Binnen de Wmo kan in de keten preventie-vraag-aanbod-realisatie en tussen de verschillende prestatievelden meer samenhang bereikt worden. Verder zijn tussen de Wmo in enge zin en het bredere domein van onderwijs, cultuur, wonen en ruimtelijke ordening win-win-situaties te bereiken. Veel van deze mogelijkheden worden wel gezien, maar (nog) niet ten volle benut.

5.9. Kom van gegevens naar beleidsinformatie

Aanbeveling voor: College

Binnen de gemeente zijn bij de gemeentelijke organisatie en maatschappelijke organisaties veel gegevens over maatschappelijke participatie bekend. Deze worden niet structureel en systematisch gebruikt.

Ontwikkel een slimme en selectieve werkwijze om deze gegevens, samen met signalen van burgers en veldwerkers, te bundelen en te benutten voor het 'voorzien', 'volgen' en 'verantwoorden' van beleid en uitvoering van de Wmo. Monitor op praktische wijze de maatschappelijke participatie binnen Oisterwijk. Zorg er bovendien voor dat er een goede koppeling is tussen beleidinformatie en beleidsdoelen.

Aanbeveling voor: Gemeenteraad

Vraag tussentijdse evaluaties en monitorgegevens om de voortgang van beleid en uitvoering op het gebied van maatschappelijke participatie te volgen. Beoordeel de activiteiten op het bereiken van de

maatschappelijke doelen. Ga na of de resultaten of nieuwe ontwikkelingen aanleiding geven tot het bijstellen van beleid.

5.10. Breng de Wmo in praktijk

Aanbeveling voor: alle betrokkenen bij maatschappelijke participatie in Oisterwijk

Vraag niet wat de Wmo voor u kan doen, maar wat u voor de Wmo kunt doen. De rekenkamercommissie realiseert zich dat papier geduldig is en de praktijk weerbarstig. Niettemin is het van belang dat visie en intenties een vertaling krijgen naar de praktijk.

6. Reactie van het College

Op 26 april 2011 ontving de rekenkamercommissie de volgende reactie van het College:

“Met veel interesse heeft het college kennis genomen van het rekenkamerrapport ‘Meebewegen waar nodig, ruimte voor de burger binnen de Wmo in Oisterwijk’. In deze brief geven wij u onze reactie op dit rapport.

Allereerst danken wij u voor het open en coöperatieve proces dat u samen met de ambtelijke organisatie heeft doorlopen. De gemeenteraad heeft ons verzocht om de resultaten van uw onderzoek mee te nemen in de nieuwe Wmo visie. Gedurende het proces is daar steeds door beide partijen op ingezet. De bevindingen uit uw rapport, alsmede alle informatie die wij hebben opgedaan tijdens de bijeenkomsten die u in dit kader organiseerde, vormen belangrijke bouwstenen voor de uitwerking van de nieuwe visie voor de Wmo.

Normenkader

In uw rapport presenteert u een normenkader. In dit normenkader definieert u een aantal criteria die in de optiek van de rekenkamercommissie leiden tot beleid en uitvoering met meer mogelijkheden om de inhoudelijke Wmo doelen te realiseren en betaalbaar te houden. U gebruikt dit normenkader om het beleid van de afgelopen jaren te beoordelen, en aanbevelingen te doen voor het toekomstige beleid.

Wij menen dat u door het normenkader met terugwerkende kracht toe te passen op het beleid van de afgelopen jaren, de prestaties teveel beoordeelt op basis van de inzichten van nu. Wij vinden dat u de doelmatigheid en effectiviteit van het beleid zou moeten beoordelen op de destijds geformuleerde doelen. Wij hebben de invoering van de Wmo ingestoken als meerjarenontwikkeling, met een beleidsarme start. Gaandeweg hebben wij veel ervaringen opgedaan om de Wmo door te ontwikkelen en daarbij recht te doen aan het compensatiebeginsel en de overgang van een verzorgingsstaat naar een civil society. Wij hanteren daarbij de projecten ‘De Kanteling’ en ‘Welzijn Nieuwe Stijl’. Hiermee sluiten wij aan bij het normenkader zoals u dat schetst. Het normenkader biedt daarmee goede aanknopingspunten voor het toekomstige beleid, en sterkt ons in de gedachte dat wij met de ‘Kanteling’ in staat gesteld worden om méér in te zetten op maatschappelijke participatie en eigen verantwoordelijkheid van burgers dan nu in ons beleid gebruikelijk is. Wij benadrukken daarbij de noodzaak om de preventieve en collectieve voorzieningen op een dusdanige manier te organiseren dat zij voorliggend worden aan de individuele voorzieningen. Wij herkennen deze noodzaak ook in uw normenkader, waarin u de nadruk legt op de rol van de gemeente als makelaar en kiest voor sturing via netwerken en het stimuleren van maatschappelijke verbanden. Alleen als dat goed georganiseerd is kan de gemeente de individuele voorzieningen beperken tot een vangnet voor specifieke doelgroepen die niet zonder die inzet van de gemeente kunnen participeren.

Scenario's

In de bijeenkomsten die u heeft georganiseerd ten behoeve van dit rapport, heeft u gewerkt met scenario's. Dat vonden wij een waardevolle aanpak, die ons in staat stelde om na te denken over de verschillende rollen die de gemeente op zich kan nemen. In uw rapport presenteert u uw bevindingen die u hieraan heeft ontleend. Het college kiest er voor om, in aanvulling op uw bevindingen, verder aan de slag te gaan met het scenariodenken. Op die manier stellen wij de gemeenteraad optimaal in staat om de koers voor het nieuwe beleid te bepalen. Uw bevindingen geven ons input voor deze discussie.

Aanbevelingen

In reactie op de aanbevelingen die u in uw rapport doet reageren wij als volgt:

1. focus op eigen kracht en initiatief van burgers en organisaties
Wij herkennen hierin de uitgangspunten van de 'Kanteling' en onderschrijven die. Wij willen de regierol van de gemeente anders organiseren en daarmee de burger en organisaties meer leidend laten zijn en zeggenschap geven.
2. maak wijkfoto's maatschappelijke participatie
In 2007 hebben wij wijkschetsen gemaakt. Hierin vinden we belangrijke aanknopingspunten voor maatschappelijke participatie. Daarnaast hebben wij bijvoorbeeld vanuit de wijken veel informatie over maatschappelijke participatiemogelijkheden. Wij pleiten ervoor bestaande informatie te koppelen in plaats van een nieuw onderzoek te starten.
3. gebruik het normenkader uit dit onderzoek als leidraad voor het nieuwe Wmo beleidsplan
Wij zien in het normenkader aanknopingspunten voor het nieuwe Wmo beleidsplan en ondersteunen daarom het idee om het normenkader te hanteren voor het nieuwe beleid. In de nieuwe Wmo nota zal dit tot uitdrukking gebracht worden.
4. bouw het zorgloket uit tot het participatieloket
Wij zijn van mening dat het zorgloket deels al functioneert als participatieloket. Participatie en eigen verantwoordelijkheid worden door zowel onze loketmedewerkers als door de Wmo consulenten meegenomen bij de beoordeling van de hulpvragen van burgers. De methodiek van 'Het Gesprek' zoals gehanteerd wordt in de 'Kanteling' bieden ons mogelijkheden om dit verder uit te bouwen. Dit is echter niet alleen een verantwoordelijkheid van het loket (frontoffice) maar nadrukkelijk ook een belangrijk uitgangspunt voor de werkzaamheden van de Wmo consulenten (backoffice). Een goede afstemming en inbedding van het loket in de keten is daarbij noodzakelijk. De positie van het loket dient ook gezien te worden in het licht van de ontwikkelingen van het Klant Contact Centrum. Daarbij is het een uitgangspunt dat de specifieke kennis van het zorgloket behouden moet blijven en doorontwikkeld moet worden, zoals u adviseert.
5. investeer verder in mantelzorgers en vrijwilligers
Wij delen uw mening dat als we de 'Kanteling' goed vorm willen geven, ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers

onontbeerlijk is. In het licht van de kerntakendiscussie die de gemeenteraad heeft gevoerd bezien wij de mogelijkheden om het beleid voor mantelzorgers en vrijwilligers uit te bouwen. Het college wil hierbij aansluiten bij (recente) initiatieven¹.

6. ontwikkel contractering nieuwe stijl

Met de organisaties waar wij een subsidierelatie hebben kunnen wij middels de subsidiecontracten sturen op de uitvoering van de opdracht. In het project 'welzijn nieuwe stijl' zien wij aanknopingspunten om het opdrachtgeverschap van de gemeente anders in te richten. Dit wordt meegenomen in de nieuwe Wmo visie.

7. organiseer verbindingen binnen het gemeentelijk domein

Verbindingen binnen onze eigen organisatie vormen een specifiek aandachtspunt in onze organisatie. Zo kijken we hoe we vanuit welzijn een positieve bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van jeugdwerkloosheid, of om sociaal isolement te bestrijden bij mensen die op de onderste treden van de participatieladder staan, zodat uiteindelijk het perspectief op (betaalde) arbeid voor deze mensen vergroot wordt.

8. kom van gegevens naar beleidsinformatie

De organisatie heeft behoefte aan meer monitoringsmogelijkheden, die ons in staat stellen om beter in te spelen op ontwikkelingen in de toekomst. Dat wil niet zeggen dat wij geen managementinformatie hebben. Voor de individuele voorzieningen beschikken we over gedetailleerde voortgangsinformatie, en ook bij het verstrekken van subsidies monitoren we halfjaarlijks de voortgang. Wij zijn echter nog niet in staat om deze informatie dusdanig te gebruiken dat die ons kan ondersteunen om toekomstige ontwikkelingen te beïnvloeden. Momenteel zijn er geen financiële mogelijkheden om te investeren in een systeem hiervoor. De afwegingen hierover dienen bij de PPN gemaakt te worden.

9. brenge de Wmo in praktijk

Wij zien deze opmerking als een aanmoediging om door te gaan op de ingeslagen weg en samen met de inwoners van onze gemeente, maatschappelijke partners én het bedrijfsleven te gaan werken aan de omslag van een verzorgingsstaat naar een civil society.

Wij hopen dat uw rapport een aanleiding zal zijn voor de gemeenteraad om tot een goede discussie te komen over de toekomstige keuzes die we moeten gaan maken ten aanzien van de invulling van de Wmo. Het college gaat aan de slag met de verankering van de aanbevelingen in het nieuwe Wmo beleid. Wij zullen dit samen met de WMO-Raad vormgeven, en zullen de WMO-Raad dan ook verzoeken om ons te adviseren over uw aanbevelingen en de uitwerking hiervan.

Mocht u nog vragen hebben over deze reactie, dan kunt u contact opnemen met de gemeentesecretaris mevrouw Ineke Depmann.

¹ Binnen het ouderenbeleid is het aanboren van onbenut potentieel een specifiek aandachtspunt, waaruit oa de initiatieven seniorenkennisnetwerk en seniorenplatform zijn voortgekomen. Daarnaast werken we met vrijwillige seniorenvoorlichters. Verder is er de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor de ondersteuning van mantelzorgers van dementerenden, oa door aanstellen van een dementieconsulent, de oprichting van het alzheimercafé en de inzet van speciaal getrainde vrijwilligers van Contour in de thuissituatie.

7. Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft met veel belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie op het rapport 'Meebewegen waar nodig, ruimte voor de burger binnen de Wmo in Oisterwijk'.

Met genoegen constateert de rekenkamercommissie dat ook het college de samenwerking bij dit onderzoek als coöperatief ervaren heeft. Wij hebben veel vertegenwoordigers van de gemeente en andere organisaties in Oisterwijk in het onderzoek betrokken. Deze betrokkenheid vergroot ons inziens de kans op draagvlak voor een nieuw beleidsplan Wmo dat is gebaseerd op de aanbevelingen van dit onderzoek. Graag willen wij alle betrokkenen dan ook nogmaals bedanken voor hun inzet en bijdragen.

Over het gehanteerde normenkader wil de rekenkamercommissie opmerken dat dit is afgeleid van de oorspronkelijke intenties van de Wmo en de vereisten voor een goed beleidsproces. Bij de invoering van de Wmo was het begrip 'civil society' het uitgangspunt. Daarom hebben wij de beginselen van de 'civil society' als basis genomen voor het normenkader van ons onderzoek. Voor het feit dat deze beginselen niet allemaal en volledig te realiseren waren in de eerste vierjarige beleidsperiode van de Wmo, hebben wij begrip. De gemeente Oisterwijk heeft de meest noodzakelijke onderdelen van de Wmo in een kort tijdsbestek ingevoerd. Maar dat laat onverlet dat het juist is een normenkader te hanteren, dat is gebaseerd op de beginselen van de civil society. Daarnaast is het normenkader gebaseerd op een aantal vereisten voor een goed beleidsproces, te weten: missie en doelen, beleid, organisatie, informatie en financiën en de samenhang hiertussen.

De rekenkamercommissie stelt het op prijs dat het werken met scenario's als een waardevolle werkwijze wordt beschouwd door het college. Het is goed te constateren dat het college daaraan een nadere uitwerking zal geven.

De aanbevelingen in het rapport worden grotendeels overgenomen door het college, wat de rekenkamercommissie deugd doet. Omdat het college niet aangeeft op welke wijze zij uitvoering gaat geven aan de aanbevelingen, adviseren wij de gemeenteraad wel om nauwgezet te volgen op welke wijze de concrete uitvoering van de aanbevelingen vormt krijgt. Gelet op de reactie van het college op de aanbevelingen 2 en 8 wijzen wij erop dat het helemaal niet de bedoeling is (noch bij de wijkfoto's, noch bij de vertaling van gegevens naar beleidsinformatie) om nieuwe onderzoeken op te starten. Integendeel. De aanbevelingen zijn er veel meer op gericht de al beschikbare informatie slimmer te organiseren en breder te gebruiken. Op die wijze kan het Wmo-beleid beter worden gestoeld op de feitelijke situatie en ontwikkelingen in Oisterwijk. En vervolgens kan door de gemeenteraad dan ook beter worden beoordeeld in welke mate de gestelde beleidsdoelen tot daadwerkelijke resultaten hebben geleid. Of er dus daadwerkelijk 'goed mee bewogen is en ruimte is geboden'.

Bijlage 1. Respondenten interviews

Datum interview	Organisatie	Naam	Functie
18-10	Gemeente Oisterwijk	Renate Richters	Coördinator Wmo
18-10	Gemeente Oisterwijk	Joyce Bosch	Sociale Zaken, beleidsmedewerker individuele voorzieningen Wmo
18-10	Gemeente Oisterwijk	Yvonne Weijtmans	Medewerker loket
18-10	Gemeente Oisterwijk	Wilma Nijkamp	Sociale Zaken, Wmo-consulente
18-10	Gemeente Oisterwijk	Joop van Hezik	Wethouder, portefeuillehouder Wmo
11 -11	Gemeente Oisterwijk	Robert Rijkers	Teamleider Sociale Zaken
18-10	WMO-Raad	Hans Jägers	Voorzitter
18-10	WMO-Raad	Frank Bouwmeester	Lid
18-10	WMO-Raad	Leon Loosveld	Lid
22-11	De Twern	Kees Robben	Opbouwwerker
22-11	De Twern	Johan Klunder	Coördinator
22-11	Thebe	Coise op 't Hoog	Manager
22-11	Thebe	Herman Klingeman	Directeur

Bijlage 2. Deelnemers bijeenkomsten

Deelnemers bijeenkomst burgervertegenwoordigers d.d. 19-01-2011

1	Stichting Liduina	Piet Vermeer
2	KBO Oisterwijk	Frans Monchen
3	KBO Moergestel	Jan Geerts
4	Seniorenpagina	André Kuijlen
5	Cliëntenraad De Vloet	Arnold Klomberg
6	Cliëntenraad De Vloet	Frans Hamers
7	Cliëntenraad De Vloet	Ad Mutsaers
8	Zonnebloem Oisterwijk	Eeg Robben
9	Zonnebloem Oisterwijk	Onbekend
10	Wijkraad Waterhoef/Senioren Voorlichters	Enny van Helden
11	Wijkraad Waterhoef/Senioren Voorlichters	Yvonne Kruizinga
12	Senioren Voorlichters	Onbekend
13	WMO-Raad	Leon Loosveld
14	WMO-Raad	Pieter Nieuwland
15	Buurtraad Heukelom	Thea v.d. Wiel
16	Buurtraad Heukelom	Ingrid Derks
17	Goed Wonen Oisterwijk	Willy v.d. Roer
18	Goed Wonen Oisterwijk/Wmo-raad	Toine v.d. Roer
19	WMO-Raad	Hans Jägers
20	Cliëntenraad Amarant (Martino Pannenschuur)	Corry Erven
21	Cliëntenraad Amarant (Martino Pannenschuur)	Maartje Gaalman
22	Ado Martino Pannenschuur	Frans Pistorius
23	WMO-Raad	Rinus den Boer
24	Elkaar Nabij	Jan Daem
	Beleidsmedewerker RMO	Renate Richters
	Commissie RZ, Wijkraad raad Waterhoef	Eric ten Brink
	Gemeenteraadsfractie CDA	Pauline Klijn
	Gemeenteraadsfractie AB	Evelien Roborgh-Jansen
	Rekenkamercommissie gemeente Oisterwijk	Jan van den Heuvel
		Daniëlle Gorgels
		Aart Jooren
		Maaïke Mesdag-Blom
	WMO Adviesgroep	Gert-Jan Bloemendal
		Peter van den Broek

Deelnemers bijeenkomst maatschappelijke organisaties d.d. 8-12-2010

1	St. de Twern	Liesbeth Lautenschutz
2	Juvans	Marlène van Doorm
3	GGZ Breburg	Co Wildeboer Schut
4	GGD	Miek van den Ham
5	Prisma	Henk Geurts
6	Belvertshoeve	Ron Klaassen
7	St. Inlooppunt en Mantelzorg	Lizzy Heijmans
8	Thebe	Erica van de Veerdonk
9	Thebe Zorgbemiddeling	Gina van den Brok
10	Alzheimercafé	Jeanne Verberk
11	KBO Oisterwijk	Frans Monchen
12	Rode Kruis Oisterwijk/Haaren	Hans van den Oever
13	Zonnebloem Oisterwijk	Eeg Robben
14	Senioren Kennis Netwerk	Jan van Ganzenwinkel
15	VHVO	Piet Boon
16	Woonstichting Stroomland	Ellen aan het Rot
17	Woonstichting Stroomland	Mieke van der Loo
18	Commissie Inwonerszaken	Ad de Rooij
19	Commissie Inwonerszaken	Evelien Roborgh-Jansen
20	Gemeente Oisterwijk	Renate Richters
	Rekenkamercommissie gemeente Oisterwijk	Jan van den Heuvel
		Maike Mesdag-Blom
	WMO Adviesgroep	Gert-Jan Bloemendal
		Peter van den Broek

Deelnemers bijeenkomst Gemeenteraad d.d. 13-01-2011

Werkbijeenkomst raads werkgroep WMO, raad- en commissieleden		
1	Pauline Klijn	CDA/Raads werkgroep Wmo, raadslid en commissie Inwonerszaken
2	Mieke Moorman	PGB/Raads werkgroep Wmo, commissie Inwonerszaken
3	Anne-Cristien Spekle	VVD/Raads werkgroep Wmo, raadslid en commissie Inwonerszaken
4	Marjan Bastiaan	PrO/Raads werkgroep Wmo, raadslid
5	Evelien Roborgh	AB/Raads werkgroep Wmo (voorzitter), raadslid en commissie Inwonerszaken
6	Con van Beckhoven	CDA, raadslid en commissie Algemene Zaken
7	Ton Bertels	AB, commissie Inwonerszaken
8	Joop van Hezik	Portefeuillehouder Wmo
9	Hans van den Berg	Directeur
10	Renate Richters	Beleidsmedewerker RMO, coördinator Wmo
	Jan van den Heuvel	Rekenkamercommissie gemeente Oisterwijk
	Maike Mesdag-Blom	Rekenkamercommissie gemeente Oisterwijk
	Gert-Jan Bloemendal	WMO Adviesgroep
	Peter van den Broek	WMO Adviesgroep

Deelnemers bijeenkomst gemeente d.d. 13-01-2011

1	Ingrid Kersten	Afdelingshoofd RMO
2	Karen Vanheusden	Beleidsmedewerker RMO – ouderenbeleid
3	Corke Kolen	Beleidsmedewerker RMO – Wmo prestatievelden 7, 8 en 9
4	Renate Richters	Beleidsmedewerker RMO – coördinator Wmo
5	Joop van Hezik	Portefeuillehouder Wmo
6	Joost Wagenmakers	Portefeuillehouder Financiën
7	Wim Derks	Senior beleidsmedewerker Financiën
8	Lars Wierds	Beleidsmedewerker RMO – sport, jeugd
9	Wilma Nijkamp	Sociale Zaken – Consulent
10	Joyce Bosch	Beleidsmedewerker Sociale Zaken
11	Angelique van de Wouw	Afdelingshoofd Sociale Zaken
12	Evelien Roborgh	Raadswerkgroep Wmo
	Jan van den Heuvel	Rekenkamercommissie gemeente Oisterwijk
	Maike Mesdag-Blom	Rekenkamercommissie gemeente Oisterwijk
	Gert-Jan Bloemendal	WMO Adviesgroep
	Peter van den Broek	WMO Adviesgroep

Bijlage 3. Geraadpleegde bronnen

Documentenoverzicht rekenkameronderzoek Wet maatschappelijke ondersteuning gemeente Oisterwijk, februari 2011.

1. Documenten van de gemeente Oisterwijk

- Programmabegrotingen 2008, 2009, 2010, 2011
- Perspectiefnota's 2008, 2009, 2010
- Jaarrekening 2008, programmarekening 2009
- Bestuursrapportages 2008 en 2009, eerste en tweede termijn
- Duurzaamheidsbalans 2009
- Evaluaties Wmo 2008, 2009
- Beleidsnota Wmo 2008: zorgen voor elkaar
- Samen meer met minder, Coalitieakkoord Oisterwijk 2010-2014, april 2010
- Startnotitie Wmo nota 2012-2015, oktober 2010
- Diverse collegevoorstellen en raadsinformatiebrieven rond Wmo
- Verordening individuele voorzieningen 2008, 2009
- Evaluatie plan van aanpak duurzame ontwikkeling
- Rapport tevredenheid cliënten Wmo 2008 en 2009
- Welzijnsnota ouderenbeleid september 2009
- Ruim baan voor iedereen, participatie beleidsnota 2008
- Wijk schetsen Gemeente Oisterwijk, maart 2007

2. Samenwerkingsverband Regio midden Brabant

- Samen sterk voor kwetsbare burgers (beleidsnota prestatievelden 7, 8, 9)
- Documenten rond Centrum voor Jeugd en Gezin

3. Adviezen WMO-Raad gemeente Oisterwijk.

- Wijkraden, de weg naar sociale cohesie?
- Betrokkenheid, binding en verantwoordelijkheid, een beleidsvisie op de Wmo
- Brief aan het College d.d. 27 september 2010 betreffende startnotitie Wmo
- Advies WMO-Raad inzake dementieconsulent, maart 2009
- Advies WMO-Raad inzake plan van aanpak regiotaxi
- Advies WMO-Raad Beter kiezen (ombuigingen) februari 2010
- Advies inzake De Kanteling', augustus 2010
- Jaarverslagen WMO-Raad 2008 en 2009

4. Publicaties VNG

- Brochure project de Kanteling: De Kanteling financieel, VNG, 2010
- Het Kerkraads Wmo model

5. Overige documenten

- Trendnota 2010 gemeente Doetinchem, ruimte voor een verantwoordelijke samenleving, visie 2010-2014
- WMOonitor Doetinchem, APE, augustus 2009

- Stichting Actief burgerschap, bewonersparticipatie via vouchers, eerste evaluatie
- Verwey-jonker instituut: de verbindingsopgave van de Wmo (rol van gemeenten)
- De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt, proefschrift Lilian Linders Universiteit van Tilburg, 2010
- Interne samenwerking binnen het Wmo-proces. Normenkader Wmo gemeente Baarle Nassau, september 2009
- De Wet maatschappelijke ondersteuning. Een systeemonderzoek naar de doeltreffendheid. Meppeler reeks "213a-onderzoeken" naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, juni 2009
- Anatomisch model van de civil society voor de Wmo, dr. J.W. Metz, Onderzoekscentrum Drechtsteden, februari 2008

Bijlage 4. Schets scenario's

Toekomstscenario's kunnen een beter beeld geven van mogelijke toekomstige situaties op het gebied van maatschappelijke participatie (aantallen, omvang ondersteuningsbehoeften, kosten), mogelijke keuzen en de urgentie tot ingrijpen.

Voor de discussie met belanghebbenden zijn tijdens de werkbijeenkomsten op hoofdlijnen drie mogelijke scenario's geschetst. Dit document geeft een meer uitgebreide toelichting.

Wel past daarbij een voorbehoud. De scenario's zijn vooral bedoeld als gedachte-experiment; als een oefening hoe eventueel met scenario's gewerkt kan worden. Hiervoor is uitgegaan van een aantal veronderstellingen voor Oisterwijk.

Om tot daadwerkelijk op Oisterwijk toegespitste scenario's te komen, moeten te maken veronderstellingen en te gebruiken gegevens verder uitgewerkt en verzameld worden.

1. Scenario's

Deze schets gaat uit van drie scenario's:

- Scenario 1: Voorzieningsscenario
Voortzetten huidig beleid. Brede doelgroep, handhaven bestaand voorzieningenniveau. Financiële consequenties worden opgevangen binnen gemeentelijke begroting;
- Scenario 2: Vangnetscenario
Financiën noodzaken tot stellen van prioriteiten. Kostenbeheersing gebeurt vooral door aanscherping toegang, financiële grenzen/eigen bijdragen, steeds verdere inperking pakket en beperking Wmo-doelgroep tot meest kwetsbare burgers;
- Scenario 3: Civil society scenario
In samenhang streven naar bereiken van financiële en inhoudelijke doelstellingen. Naast 'aanbodbeheersing', beïnvloeding van vraag en stimuleren maatschappelijke hulpbronnen. Open-eind individuele voorzieningen is geen gegeven. Dit vergt kanteling van gehele Wmo-organisatie (intern/extern) en omslag bij burgers en instellingen (verwachtingen en gedrag).

Navolgend is een poging gedaan voor de verschillende scenario's inzichtelijk te maken wat daarvan de kwalitatieve en kwantitatieve consequenties kunnen zijn. Dit zijn nu grotendeels inschattingen.

Prognose bevolkingsopbouw gemeente Oisterwijk

De Welzijnsnota ouderenbeleid gemeente Oisterwijk (2009) bevat de volgende cijfers:

Onderwerpen	Bevolking gemeente Oisterwijk						
	0 tot 20 jaar	20 tot 65 jaar	65 jaar of ouder		0 tot 20 jaar	20 tot 65 jaar	65 jaar of ouder
Perioden	<i>Aantal</i>			<i>totaal</i>	<i>percentage</i>		
2010	5.921	15.159	4.629	25.709	23,03	58,96	18,01
2015	5.309	14.863	5.248	25.420	20,89	58,47	20,65
2020	5.125	14.387	5.622	25.134	20,39	57,24	22,37
2025	5.058	13.866	5.928	24.852	20,35	55,79	23,85
CBS/RPB.							

Oisterwijk is een sterk vergrijzende gemeente. De verwachting is dat het aantal 65-plussers in de periode van 2010–2025 stijgt met 28% tot bijna 6.000. Daarbij is de stijging van oudere ouderen (75+) groter dan die van de jongere ouderen (65 tot 74 jaar). De bevolkingsgroei bij ouderen stijgt sterk tot 2015 (de komende Wmo-beleidsperiode). Daarna verwacht men stagnatie.

Scenario 1: Voorzieningscenario

Prognose Wmo-gebruik 2010-2020

De gemeente Doetinchem heeft een prognose opgesteld van de toekomstige Wmo-uitgaven (WMOonitor Doetinchem, APE, 2009). Deze beperkt zich wel tot de hulp bij het huishouden. Daaruit blijkt dat de ontwikkeling van het aantal 65-plussers een duidelijk effect heeft op de Wmo-uitgaven. In Doetinchem leidt een stijging van het aantal 65-plussers van 16% naar 22% (=6%) in de periode 2010-2020 tot een verwachte stijging van de Wmo-uitgaven met 14% (gemiddeld 1,3% per jaar). Nog meer bepalend dan de demografische ontwikkeling is de ontwikkeling van het aantal chronisch zieken. Uitgaande van het landelijk gemiddelde van +3,5% betekent dit voor Doetinchem een stijging van de Wmo-uitgaven (hulp bij het huishouden) van 41%.

Oisterwijk kent relatief gezien al meer ouderen dan Doetinchem. In de periode 2010-2020 stijgt dit van 18% naar ruim 22% (=4,3%). Voor dit scenario is de veronderstelling dat dit voor de gemeente Oisterwijk leidt tot een stijging van de uitgaven met 10%.

Rekening houdend met de ontwikkeling van het aantal chronisch zieken in die periode zijn de voorziene kosten nog hoger. De bovengemiddelde vergrijzing betekent mogelijk ook een bovengemiddelde stijging van het aantal chronisch zieken. Dit kan betekenen dat de Wmo-uitgaven (voor hulp bij het huishouden)

mogelijk met meer dan 50% stijgen in de periode 2010-2020. Deze maken ruim 60% uit van de totale individuele voorzieningen, waarvan hier aangenomen wordt dat de uitgaven gemiddeld 45% stijgen. Voor Oisterwijk betekent dit een uitgavenontwikkeling van € 3,4 mln. in 2010 naar bijna € 5 mln. in 2020 voor de individuele voorzieningen. Het totale Wmo-budget bedraagt in 2010 zo'n € 4,7 mln. Dit zou alleen al vanwege de uitgavenontwikkeling van de individuele voorzieningen dus moeten stijgen naar € 6,3 mln. in 2020. En dan zijn voor de andere Wmo-onderdelen geen hogere uitgaven voorzien.

Onduidelijk is nog hoe de Wmo-inkomsten van de gemeente Oisterwijk zich ontwikkelen in die periode. Een deel van de rijksuitkering Wmo houdt rekening met de ontwikkeling van het aantal 75-plussers. Maar de afgelopen jaren is in Oisterwijk gebleken dat de uitgavenontwikkeling geen gelijke tred hield met de inkomsten. Verder zijn kortingen op de uitkering aan het Gemeentefonds voorzien en daarmee minder mogelijkheden voor gemeenten om de Wmo-uitgaven uit algemene middelen te voldoen.

Beoordeling scenario 1

De bestaande rolverdeling (en afhankelijkheden) tussen gemeente, organisaties en burgers wordt voortgezet. Het continueren van het huidige voorzieningenniveau met de voorziene ontwikkeling van demografie en prevalentie chronisch zieken leidt tot een forse stijging van de Wmo-uitgaven. Aangenomen wordt dat hier onvoldoende extra inkomsten tegenover staan. Naar verwachting bevat de gemeentelijke begroting gezien de gemeentebrede financiële problematiek onvoldoende mogelijkheden om deze extra Wmo-uitgaven op te vangen.

Binnen de huidige begrotingsregels van Oisterwijk betekent dit waarschijnlijk dat de uitgaven voor individuele voorzieningen een steeds groter deel van het beschikbare/nieuwe Wmo-budget opeisen. Dit gaat ten koste van inspanningen op andere Wmo-terreinen, waaronder de collectieve en algemene voorzieningen die een preventieve werking kunnen hebben voor de individuele voorzieningen. Naarmate dit niet voldoende financiële ruimte oplevert, is rigoures ingrijpen in het voorzieningenpakket en doelgroepenbeleid nodig (scenario 2?).

Scenario 2: Vangnetscenario

De beschikbare financiële middelen bepalen in belangrijke mate beleid en uitvoering van de Wmo. De voorziene ontwikkelingen van aard en omvang van de ondersteuningsbehoefte leiden tot het scherp afgrenzen van het voorzieningenpakket, het betalen van hogere eigen bijdragen en het streng beoordelen van aanvragen voor individuele voorzieningen. De gemeentelijke Wmo beperkt zich daarmee tot de vangnetfunctie voor de meest kwetsbare burgers. De overige groepen zijn op zichzelf of elkaar aangewezen. Een breder participatiebeleid met bijbehorende stimulerende gemeentelijke inzet en preventieve en algemene voorzieningen is niet aan de orde.

Op dit gebied zijn momenteel geen gegevens voorhanden die een betrouwbare indicatie kunnen geven van aantallen burgers, niveau van voorzieningen, omvang eigen bijdragen en daarmee resulterend de uitgaven Wmo binnen dit

vangnetscenario. Wel kan aangegeven worden dat ten opzichte van de huidige praktijk in Oisterwijk de Wmo sober wordt.

Stel dat binnen dit scenario 20% bespaard kan worden op de toekomstige uitgaven, dan is in 2020 ruim € 5 mln. Wmo-budget nodig.

Beoordeling scenario 2

Binnen dit scenario gaat de gemeente uit van datgene wat minimaal noodzakelijk is. Verder ligt het accent op de individuele voorzieningen. Er is geen geld beschikbaar om andere voorzieningen in stand te houden of preventief, stimulerend beleid te voeren. Dit heeft overigens wel het risico van bezwaar en beroep (rechtszaken). Uiteindelijk is het aan de rechter te beoordelen of de minimale uitvoering van de Wmo in overeenstemming is met de Wmo-verantwoordelijkheid van de gemeente. Indien geen andere oplossingen of voorzieningen voor handen zijn, kan de rechter afdwingen dat alsnog individuele voorzieningen worden geboden om beperkingen van burgers te compenseren. Hiermee verbonden is het risico dat de Wmo-uitvoering relatief meer inzet en kosten met zich meebrengt (beoordeling, afwijzing, bezwaar/beroep).

Scenario 3: Civil society scenario

De VNG heeft in een recente publicatie de financiële dimensie van de Kanteling in beeld gebracht. Daarin zijn inschattingen gemaakt van mogelijke meerkosten en besparingen van het doorvoeren van de Kanteling binnen de gemeente:

- Meerkosten: duidelijk wordt dat in een gekantelde situatie kosten opgedreven worden doordat:
 - meer tijd wordt besteed aan vraagverheldering en het doorspreken van oplossingen,
 - medewerkers een hoger functieniveau hebben,
 - arrangementen vaker eigen kracht, sociale netwerken en algemene voorzieningen bevatten,
 - meer mensen worden bereikt.

- Besparingen worden gerealiseerd omdat:
 - een groter deel van de burgers geen aanvraag voor een individuele voorziening indient,
 - er minder bezwaar wordt gemaakt,
 - de duurzaamheid van arrangementen hoger is,
 - de zorgcarrière van klanten 'vlakker' is,
 - arrangementen minder vaak individuele voorzieningen bevatten omdat alternatieve oplossingen worden gevonden in de sfeer van eigen kracht, sociale netwerken en algemene voorzieningen.

Totaaloverzicht besparing door De Kanteling	Bezuinigingspotentie
Hulp bij het Huishouden	26,5%
Woningaanpassingen	23,4%
Scootmobielen	13,2%
Overige individuele vervoersvoorzieningen	11,6%
Collectief Vraagafhankelijk Vervoer	40,0%
Rolstoelen	18,2%
Bruto besparing ind. Voorzieningen	
Nieuwe alternatieven	??
Uit te breiden alternatieven	??
Subtotaal kosten alternatieve voorz.	
Preventie-effect	2,0%
Aanzuigingseffect	-7,3%
Uitvoeringskosten	-2,6%
Subtotaal	-7,9%

Bron: De Kanteling financieel, VNG, 2010

De feitelijke beoordeling en daarmee het financieel resultaat van de Kanteling is per gemeente verschillend. Voor Oisterwijk is hier vooralsnog aangenomen dat deze aanpak maximaal ruim 20% besparingen oplevert op de individuele voorzieningen, maar dat naast extra uitvoeringskosten, etc. zo'n 5% (= € 315.000) extra investeringen in alternatieve voorzieningen (collectief, algemeen) nodig zijn. Dat betekent dat in 2020 per saldo 15% bespaard kan worden ten opzichte van het eerste scenario. Dit leidt tot een benodigd budget van € 5,4 mln. Mocht per saldo 10% besparing gerealiseerd worden dan is een budget nodig van € 5,7 mln.

Beoordeling scenario 3

Dit scenario gaat uit van andere verhoudingen tussen gemeente, burgers en organisaties. Het probeert het beroep op individuele voorzieningen te verminderen door de vraag te beïnvloeden en alternatieve ondersteuningsmogelijkheden te stimuleren en in te zetten. De financiële kaders worden nagestreefd vanuit een inhoudelijke benadering. De VNG wijst op het gevaar van een niet goed doorgevoerde kanteling. Indien besparingen niet gerealiseerd worden, zijn er wel de meerkosten voor de uitvoering en alternatieve voorzieningen. Het realiseren van de Wmo-uitgangspunten vraagt niet alleen om het formuleren van beleid, maar ook uitvoering in de praktijk. Het betekent niet alleen het kantelen van het loket, maar dit gemeentebreed doorvoeren: binnen de interne organisatie en extern (contractering en zorginkoop).